

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XCI

n. 3

RELAZIONE

**SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA
LORO EFFICACIA E SULLE MODALITÀ GE-
NERALI DI APPLICAZIONE PER COLORO
CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA**

(Primo semestre 2008)

*(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)

Trasmessa alla Presidenza il 25 marzo 2010

PAGINA BIANCA

INDICE

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

PARTE PRIMA**I DATI DEL SISTEMA****CAPITOLO I**

L'ingresso nel sistema	»	9
------------------------------	---	---

CAPITOLO II

L'attività della Commissione centrale	»	12
---	---	----

CAPITOLO III

I dati statistici	»	15
-------------------------	---	----

PARTE SECONDA**IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA****CAPITOLO I****LA SICUREZZA DEL SISTEMA**

a) I servizi di scorta	»	23
b) La protezione dell'identità dei soggetti sotto tutela	»	24
c) La posizione giuridica dei collaboratori	»	26

CAPITOLO II**LA GESTIONE DEL SISTEMA**

a) Le spese di gestione	»	28
b) La tutela della salute	»	29
c) I minori sotto tutela	»	30
d) Il reinserimento nella società	»	33

CAPITOLO III

Le violazioni alle regole *Pag.* 35

CAPITOLO IV

I testimoni di giustizia » 36

CONCLUSIONI » 39

PREMESSA

La Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione previste dall'art. 16 della Legge 15.03.1991 n. 82 rappresenta una sorta di verifica del sistema tutorio attraverso la lettura dei risultati dell'applicazione delle misure tutorie relative al primo semestre 2008, sia sotto il profilo della gestione che della sicurezza dei soggetti tutelati.

L'analisi intende evidenziare, in linea di continuità con i precedenti elaborati, l'andamento statistico-informativo del panorama della popolazione protetta, per meglio focalizzare l'attenzione degli "operatori dello specifico settore", ma anche dei semplici "osservatori", su una porzione di primaria importanza nel contrasto delle più svariate forme di criminalità organizzata.

E' oramai consuetudine sviluppare la relazione in 2 distinte parti:

1. la prima analizza in maniera empirica le nuove proposte di ammissione al programma, distinte per collaboratori e testimoni, focalizzando l'attenzione sull'Autorità Giudiziaria proponente e sulle decisioni della Commissione Centrale ex art. 10, Legge 82/1991. Viene quindi analizzato il dato quantitativo e soprattutto assume rilevanza, in questa fase, la distribuzione delle aree geo-criminali;
2. la seconda parte è dedicata all'attività del Servizio Centrale di Protezione, con un'attenta disamina degli impegni operativi: servizi di scorta, impegni di giustizia, documenti di copertura, attività socio-sanitarie, reinserimento sociale.

Un capitolo a parte è dedicato alle violazioni del Programma di Protezione, i cui effetti incidono notevolmente sull'analisi generale e, data la particolarità dell'argomento, un altro capitolo è dedicato ai testimoni di giustizia che, dopo la distinzione introdotta della legge n. 45/2001, hanno sempre beneficiato di un trattamento progressivamente migliorativo.

In ultimo, le considerazioni conclusive dell'analisi, partendo da dati empirici, vogliono fornire quegli input necessari non solo agli operatori del

settore, ma anche al “politico”, affinché con la loro costante opera possano contribuire a migliorare l’operatività e la funzionalità del sistema tutorio.

PARTE PRIMA

I DATI DEL SISTEMA

PAGINA BIANCA

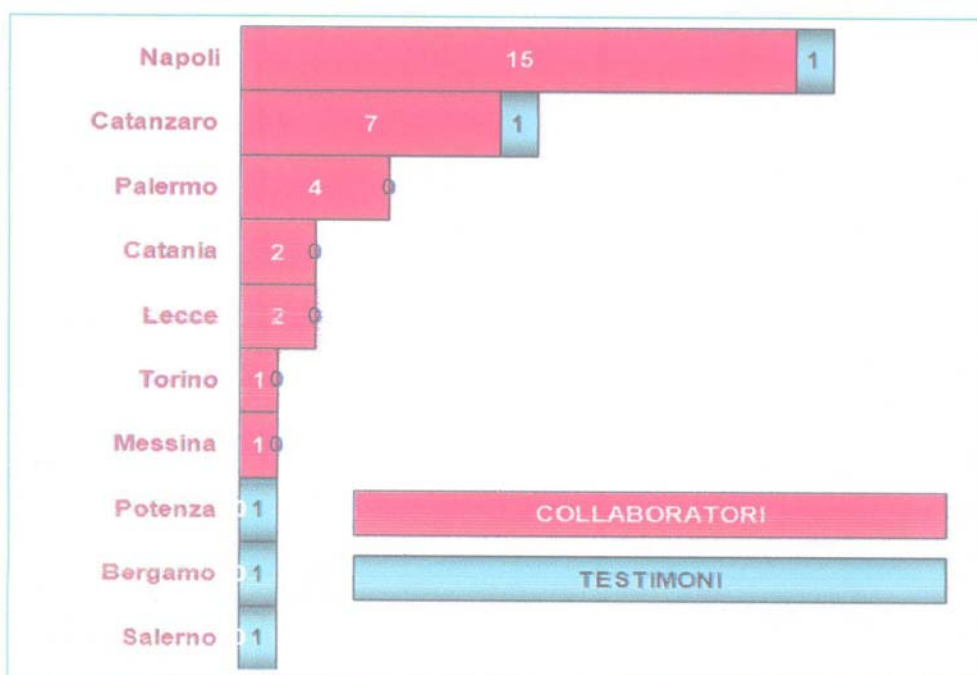
CAPITOLO I

L'INGRESSO NEL SISTEMA

Le Autorità giudiziarie hanno proposto nel primo semestre 2008 l'inserimento nel piano provvisorio di protezione di 32 nuovi collaboratori, così suddivisi: 15 proposti dalla DDA di Napoli; 7 dalla DDA di Catanzaro; 4 dalla DDA di Palermo; 2 dalle DDA di Catania e Lecce; 1 dalle DDA di Torino e Messina.

Procure con il maggior numero di richieste di piani provvisori di protezione

dal 1° gennaio al 30 giugno 2008



Paragonando queste cifre a quelle relative ai due semestri precedenti, si rileva che la Procura di Napoli, pur non considerando l'andamento tendenziale, continua ad essere l'Autorità Giudiziaria che ha presentato il maggior numero di proposte (22 nel 1° semestre 2007 e 17 nel 2° semestre 2007), seguita da quella di Catanzaro (6 nel 1° semestre 2007 e 9 nel 2° semestre).

Osservando i dati da un punto di vista regionale, si può notare che la Campania si conferma come la regione da cui proviene la maggior parte delle proposte; la Sicilia si affianca alla Calabria al secondo posto con complessivamente 7 richieste provenienti dalle DDA di Palermo, Catania e Messina; non si riscontrano richieste dalla DDA di Bari che nel precedente periodo in esame ne aveva avanzate ben 6.

Per quanto riguarda invece i testimoni di giustizia, le Autorità Giudiziarie hanno avanzato 5 nuove proposte di ingresso nel sistema tutorio, così suddivise: 1 dalle DDA di Napoli, Salerno, Catanzaro, Bergamo e Potenza. Queste cifre mostrano un calo rispetto ai due semestri precedenti (10 nel 1° semestre 2007 e 7 nel 2° semestre) ed evidenziano ancora che la Campania si conferma la regione in cui è più presente la criminalità organizzata (2 proposte provenienti dalle procure di Napoli e Salerno contro 1 nel 2° semestre 2007), mentre la Calabria mostra un lieve decremento (1 proposta proveniente da Catanzaro contro le 2 del semestre precedente).

In questo contesto giova sottolineare, in linea con gli anni precedenti, l'apporto fornito dalla Direzione Nazionale Antimafia nel parere espresso sull'opportunità dell'ammissione al programma di protezione di collaboratori e testimoni di giustizia.

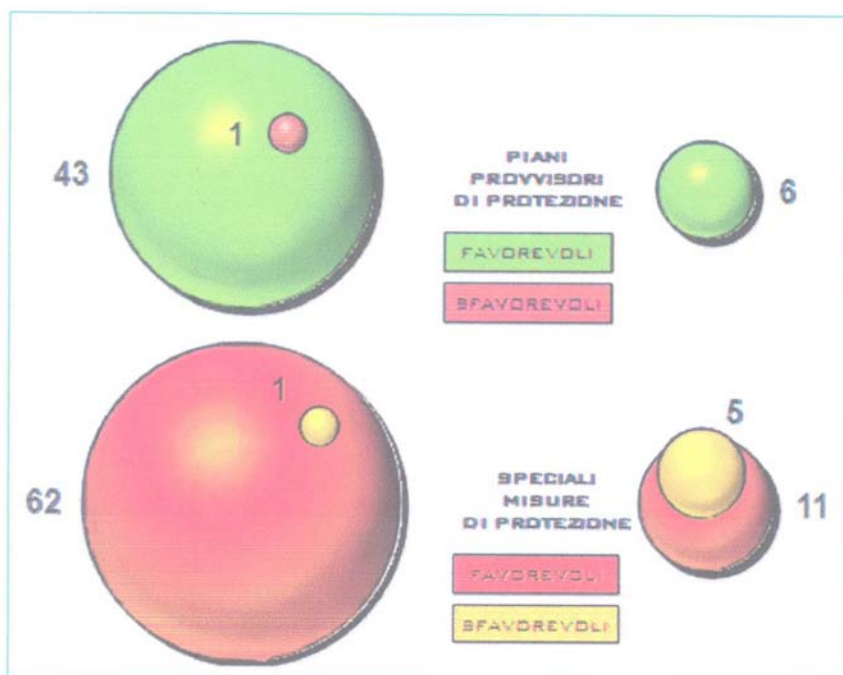
Per quanto riguarda i collaboratori di giustizia, i dati statistici riferiti al semestre in oggetto indicano che la DNA si è espressa favorevolmente circa l'adozione del piano provvisorio di protezione 43 volte (contro le 57 del semestre precedente), mentre ha fornito un solo parere contrario (contro gli 8 del semestre precedente).

La stessa DNA si è espressa favorevolmente circa l'ammissione alle speciali misure di protezione 62 volte (contro le 42 del semestre precedente) e negativamente una sola volta (contro le 8 del semestre precedente).

Per quanto attiene invece ai testimoni di giustizia, la suddetta Autorità Giudiziaria ha fornito 6 pareri favorevoli all'adozione del piano provvisorio (9 nel semestre precedente) e nessun parere contrario (1 nel

semestre precedente), mentre i pareri favorevoli all'ammissione alle speciali misure di protezione sono stati 11 (9 nel semestre precedente) contro 5 pareri negativi (1 nel semestre precedente).

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



CAPITOLO II

L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE CENTRALE

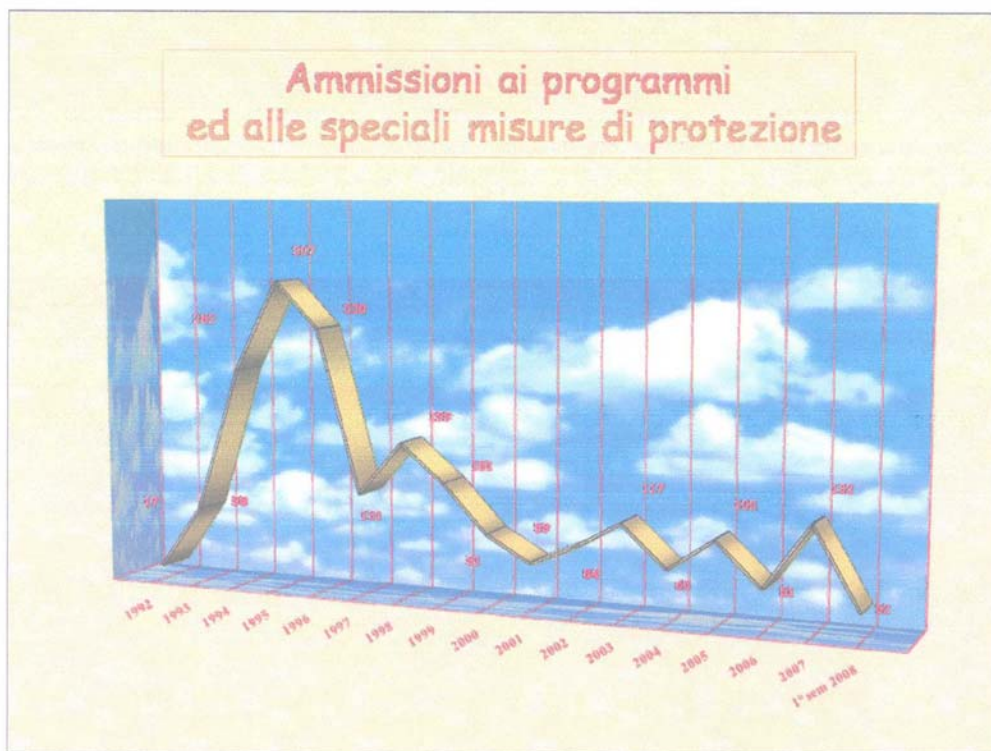
Un capitolo a parte merita la trattazione dei dati forniti dalla Commissione Centrale per le Speciali Misure di Protezione.

Detto Organo, strutturato in maniera collegiale, composto da un Sottosegretario di Stato all'interno, che lo presiede, da due magistrati e da cinque funzionari e ufficiali (art. 10 Legge n. 82/91), delibera l'ingresso nel sistema tutorio, valuta conseguentemente le successive modifiche ai programmi di protezione e infine stabilisce l'eventuale cessazione del rapporto di collaborazione.

Nello svolgimento della sua attività la Commissione si avvale dei pareri forniti dalle Autorità Giudiziarie (le Procure Distrettuali antimafia, in quanto organi proponenti, e la Procura Nazionale Antimafia) e dispone, se del caso, le integrazioni istruttorie richieste dalle Autorità Giudiziarie proponenti.

Nel 1° semestre 2008 la suddetta Commissione ha deliberato l'ammissione al piano provvisorio di protezione di 30 collaboratori di giustizia (56 nel semestre precedente) contro 3 delibere negative (2 nel semestre precedente).

Contestualmente sono stati ammessi alle speciali misure di protezione 25 collaboratori (67 nel semestre precedente) contro 2 non ammessi (come nel semestre precedente). Osservando queste cifre si può notare il notevole decremento dei nuovi soggetti che entrano nel sistema tutorio.



Sempre nel semestre in esame, la Commissione ha deliberato le proroghe di 241 programmi di protezione (154 nel semestre precedente) ed ha disposto la capitalizzazione delle misure assistenziali per 22 programmi (45 nel semestre precedente). Inoltre il suddetto organo ha revocato prima della scadenza, per gravi violazioni del codice comportamentale, di 6 programmi (13 nel semestre precedente).

Infine in 24 casi è stata deliberata l'estensione delle misure tutorie anche ai familiari del collaboratore (41 nel semestre precedente) mentre in altri 5 casi (35 nel semestre precedente) è stata deliberata la riduzione del numero dei soggetti inclusi nel programma.

Analogamente, la Commissione ha deliberato l'approvazione del piano provvisorio per 2 testimoni di giustizia (9 nel semestre precedente) ed ha ammesso allo speciale programma di protezione 1 testimone (3 nel semestre precedente). Contestualmente, non si riscontrano delibere con esito negativo.

Inoltre la Commissione ha concesso la proroga di 6 programmi (come nel semestre precedente), mentre anche in questo caso non ci sono state delibere con esito negativo.

La capitalizzazione delle misure assistenziali è stata disposta per un solo programma (4 nel semestre precedente), mentre i benefici del sistema tutorio sono stati estesi ai familiari di 4 testimoni (1 nel semestre precedente) e per 2 programmi (1 nel semestre precedente) è stata stabilita la riduzione del numero dei soggetti sotto tutela (questo dato comprende anche i familiari che hanno beneficiato dell'istituto della capitalizzazione).

Infine la Commissione ha stabilito la revoca prima della scadenza di un solo programma.

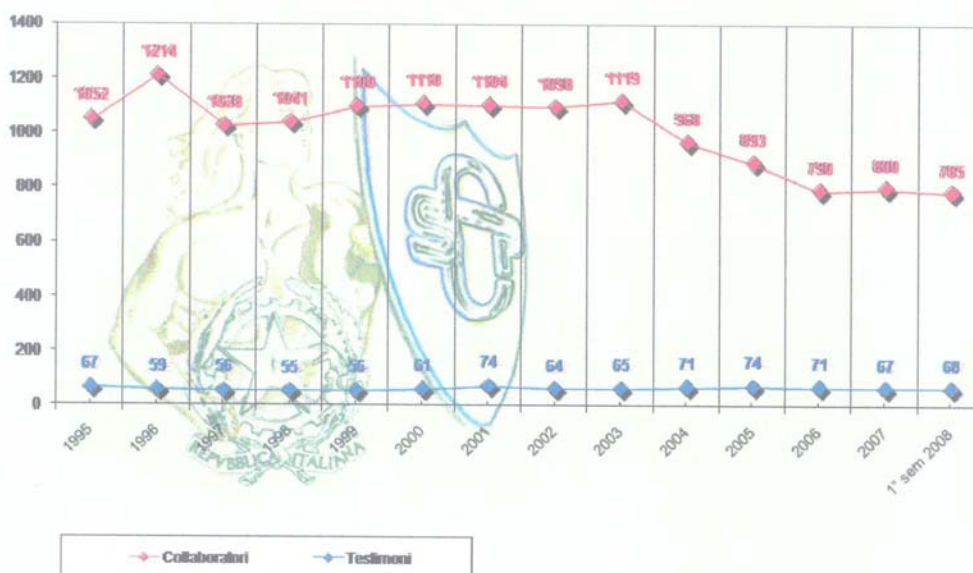
Appare utile sottolineare che la Commissione Centrale, nello svolgimento di un'attività istituzionale complessa e variegata specie, come detto, nell'istruzione delle proposte per l'ammissione al sistema tutorio, a volte, supera abbondantemente i sei mesi oggetto dell'analisi. Pertanto la lettura dei dati deve essere sempre considerata nel suo insieme, in un'ottica libera da limiti temporali.

CAPITOLO III

I DATI STATISTICI

Al 30 giugno 2008 questo Servizio gestiva 785 collaboratori di giustizia (800 nel semestre precedente), di cui 37 di sesso femminile (36 nel semestre precedente), e 2696 familiari (2763 nel semestre precedente).

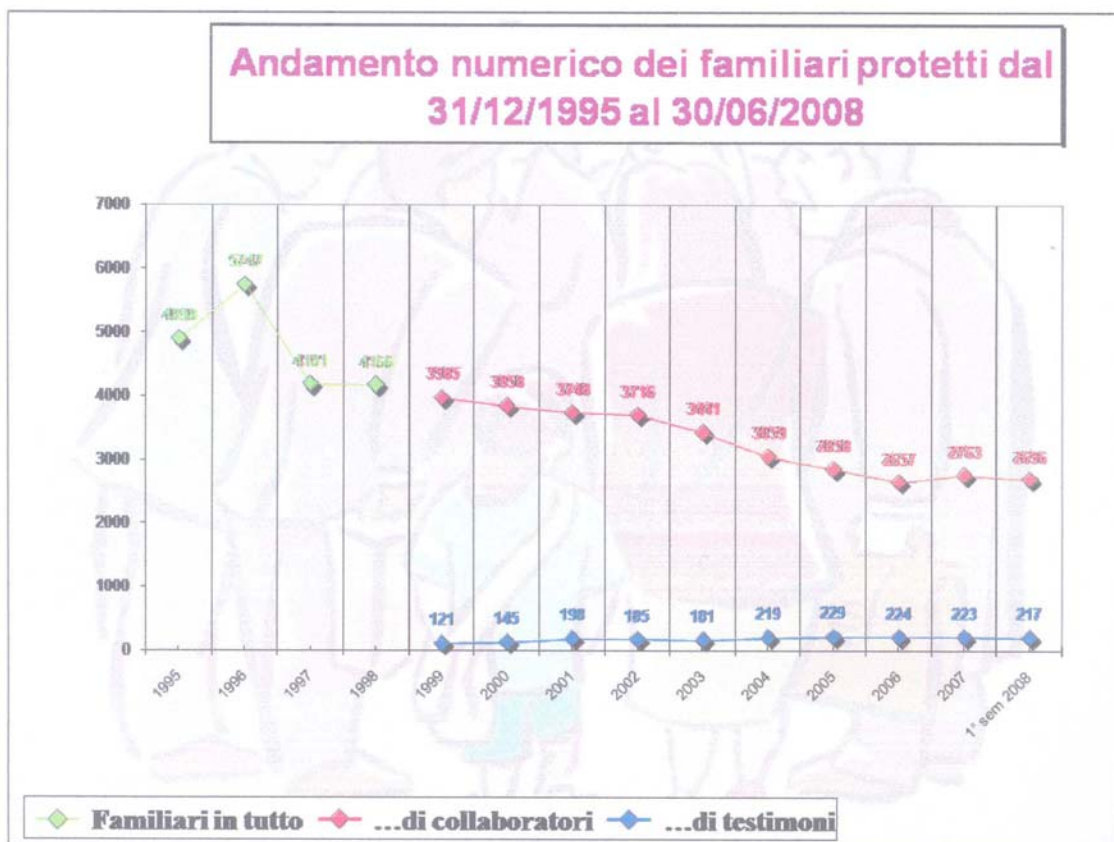
Andamento numerico dei collaboratori di giustizia dal 31/12/1995 al 30/06/2008

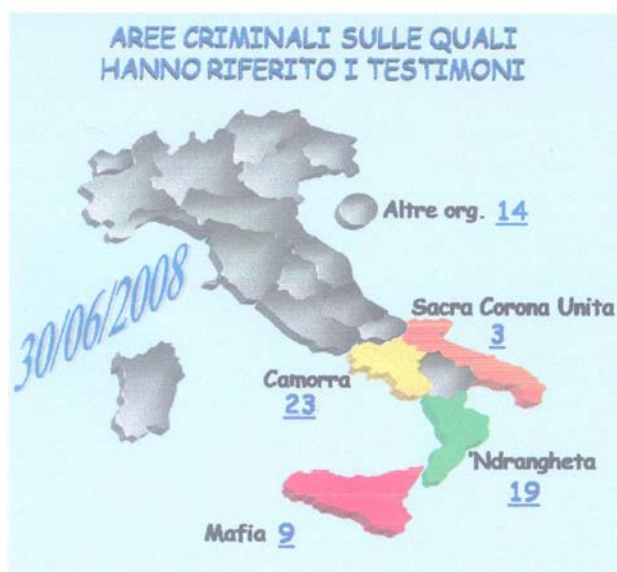


Suddividendo i collaboratori in base alle aree criminali di provenienza, si nota che 268 appartengono alla Camorra (270 nel semestre precedente), 230 alla Mafia (238 nel semestre precedente), 101 alla 'Ndrangheta (97 nel semestre precedente), 85 alla Sacra Corona Unita (87 nel semestre precedente) e infine 101 ad altre organizzazioni criminali (108 nel semestre precedente). Di questi, distinguendo ulteriormente, 12 donne appartengono alla Camorra (come nel semestre precedente), 3 alla

Mafia (come nel semestre precedente), 5 alla 'Ndrangheta (4 nel semestre precedente), 7 alla Sacra Corona Unita (8 nel semestre precedente) e 10 ad altre organizzazioni criminali (9 nel semestre precedente).

Nello stesso semestre i testimoni di giustizia sotto la tutela di questo Servizio erano 68 (67 nel semestre precedente), di cui 23 donne (come nel semestre precedente), con un totale di 217 familiari a carico (223 nel semestre precedente).



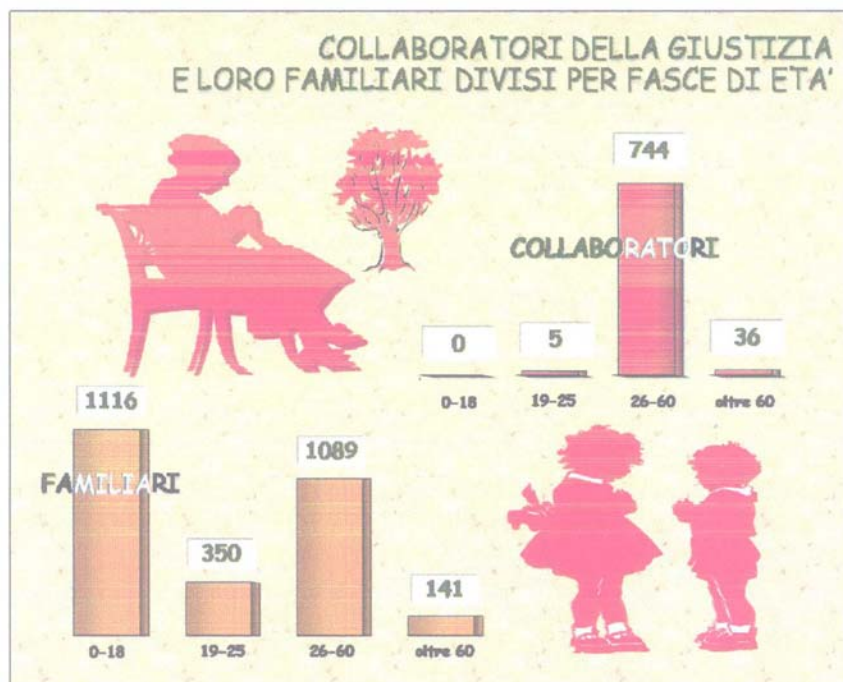


Per quanto attiene invece alle aree criminali di provenienza, si evince che 23 testimoni hanno riferito sulla Camorra (26 nel semestre precedente), 9 sulla Mafia (come nel semestre precedente), 19 sulla 'Ndrangheta (18 nel semestre precedente), 3 sulla Sacra Corona Unita (come nel semestre precedente) e 14 su altre organizzazioni criminali (11 nel semestre precedente).

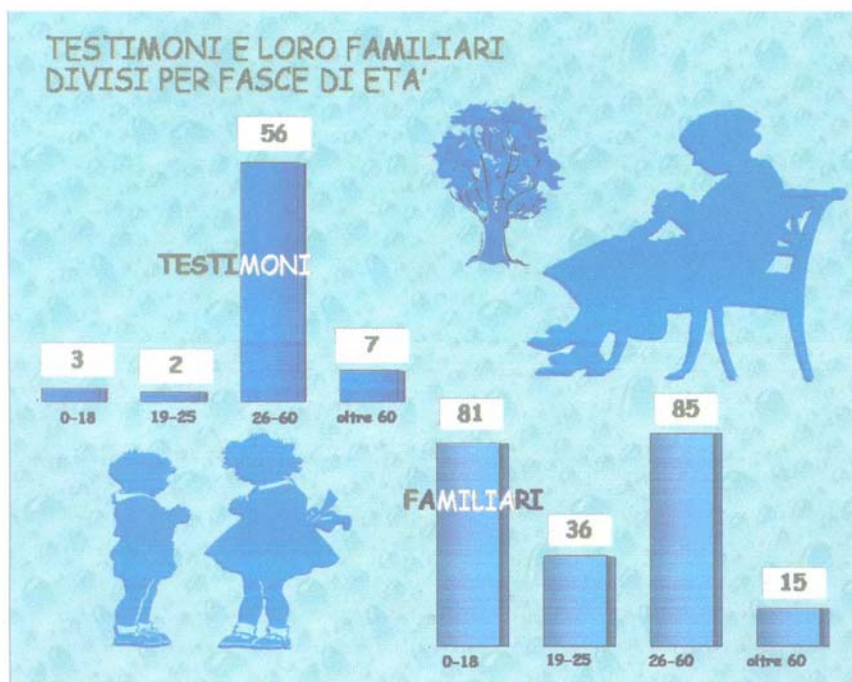
La figura femminile in questi dati è rappresentata da 8 testimoni su fatti di Camorra (10 nel semestre precedente), 2 su fatti di Mafia (come nel semestre precedente), 5 su fatti inerenti la 'Ndrangheta (6 nel semestre precedente); nessuna testimone ha riferito su delitti della Sacra Corona Unita (come nel semestre precedente) e 7 hanno riferito su reati di altre organizzazioni criminali (5 nel semestre precedente).

Distinzione per sesso al 30/06/2008				
	Collaboratori		Testimoni	
	M	F	M	F
Mafia	227	3	7	2
Camorra	256	12	15	8
Ndr	96	5	13	6
S.C.U.	78	7	3	0
Altre	91	10	7	7
Tot.	748	37	45	23
Familiari	1061	1635	93	124

Per quanto attiene all'età media dei soggetti tutelati, i dati in nostro possesso indicano che sia i collaboratori che i testimoni sono principalmente compresi nelle fasce d'età che vanno dai 26 ai 40 anni (318 collaboratori e 15 testimoni) e dai 40 ai 60 anni (426 collaboratori e 41 testimoni); i collaboratori oltre i 60 anni sono 36 e i testimoni 7; nella fascia d'età compresa tra i 19 e i 25 anni ci sono 5 collaboratori e 2 testimoni.



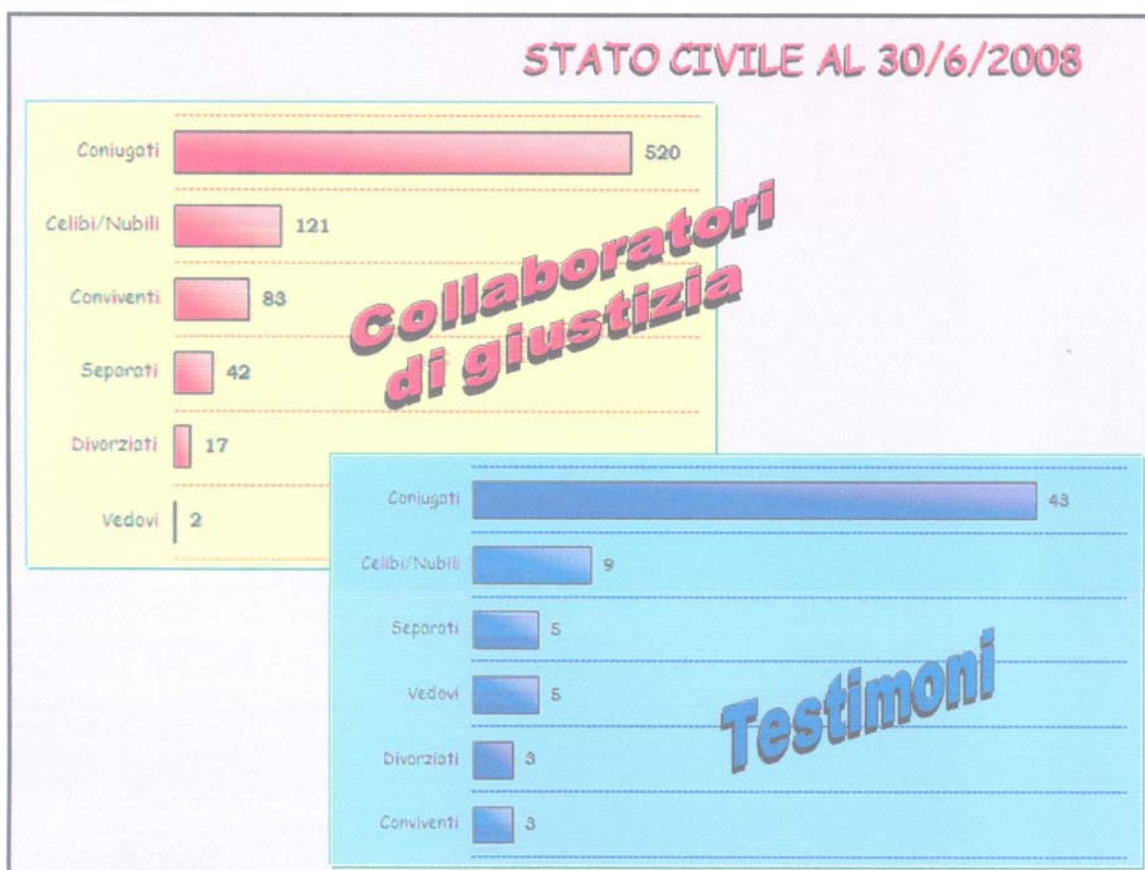
Un discorso a parte meritano i soggetti minorenni sotto protezione. Non ci sono collaboratori di giustizia minorenni, mentre sono presenti nel sistema 3 testimoni inclusi nella fascia d'età che va da 0 a 18 anni.



Tuttavia, il dato più evidente è che, su un totale di 2913 familiari di persone sotto tutela, 1197 sono minorenni (nel periodo 1° gennaio – 30 giugno 2008 sono nati 13 bambini figli di collaboratori e testimoni).

Le cifre relative sia ai collaboratori di età superiore ai 40 anni sia ai minori, in un'ottica generale riferibile agli ultimi cinque anni, si presentano ormai stabili e, come ribadito più volte dalla stessa Commissione Centrale, evidenziano la problematica dell'inserimento sociale dei collaboratori e dell'istruzione scolastica per i minori.

Il matrimonio è la condizione sociale più diffusa nella popolazione protetta. Sono 520 i collaboratori di giustizia e 43 i testimoni sposati. I *singles* ammontano a 121 tra i primi e a 9 tra i secondi.



Infine, è leggermente aumentata la presenza di cittadini stranieri fra i soggetti sotto protezione: 29 collaboratori (24 nel semestre precedente) e 4 testimoni (come nel semestre precedente). Le aree geografiche di

provenienza sono i paesi del Maghreb (6 dalla Tunisia e 2 dal Marocco), il Sudamerica (2 dalla Colombia e 1 dal Venezuela), la Cina con 3 collaboratori, i paesi dell'Est europeo (2 dalla Polonia e 1 dall'Ucraina e dalla Romania), i paesi della ex Jugoslavia (1 dalla Macedonia e dalla Croazia), il Pakistan e l'Albania con 2 collaboratori, e infine i paesi del resto dell'Europa con 1 collaboratore da Francia, Spagna e Turchia. E' altresì interessante notare la divisione dei collaboratori stranieri per aree criminali: 7 appartengono alla Camorra, 3 alla Mafia, 2 alla Sacra Corona Unita, 2 alla 'Ndrangheta, 4 ad organizzazioni dedite al terrorismo eversivo, 5 alla criminalità comune e 6 ad altre organizzazioni.

I cittadini stranieri testimoni di giustizia sono 4 (come nel semestre precedente), 3 di nazionalità rumena e 1 di nazionalità ceca ed hanno riferito su reati legati alla 'Ndrangheta (1 testimone) e ad altre organizzazioni criminose (3 testimoni).

PARTE SECONDA

IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LA SICUREZZA DEL SISTEMA

a) I servizi di scorta

Anche nel semestre in esame, i servizi di scorta ai collaboratori di giustizia ed ai testimoni per gli impegni in tribunale hanno continuato a svolgere un ruolo centrale, che richiede l'impiego di un numero ingente di risorse umane e finanziarie.

Nel periodo 1° gennaio – 30 giugno 2008 il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto all'organizzazione di 4.086 servizi di scorta per i collaboratori di giustizia e di 163 per i testimoni. Contestualmente si è fatto ricorso all'utilizzo della videoconferenza per 1.176 citazioni di collaboratori e 10 citazioni di testimoni.

A tal proposito bisogna aggiungere che l'utilizzo della videoconferenza sarebbe auspicabile in tutti i casi di citazioni che non richiedano la presenza fisica del collaboratore o testimone, sia per motivi di sicurezza dei soggetti tutelati, sia perché costituirebbe un notevole risparmio in termini di uomini e mezzi.

Inoltre corre obbligo rappresentare che i servizi di scorta ai soggetti sotto protezione non vengono effettuati unicamente per gli impegni di giustizia, ma si rendono imprescindibili anche in molti altri casi come, per esempio, in occasione del rientro nella località di origine per improrogabili impegni di famiglia.

Le Forze di Polizia svolgono una incessante attività per la tutela di collaboratori e testimoni: l'Arma dei Carabinieri ha effettuato 5.511 accompagnamenti impiegando 11.931 unità di personale; la Guardia di Finanza ha effettuato 1.133 accompagnamenti impiegando 2.466 unità di personale; la Polizia di Stato ha effettuato 2.487 accompagnamenti impiegando 5.525 unità di personale.

b) La protezione dell'identità dei soggetti sotto tutela

Conformemente al dettato legislativo dell'art. 13, comma 10 della Legge 15.03.1991 n. 82, questo Servizio ha introdotto l'uso dei documenti di copertura.

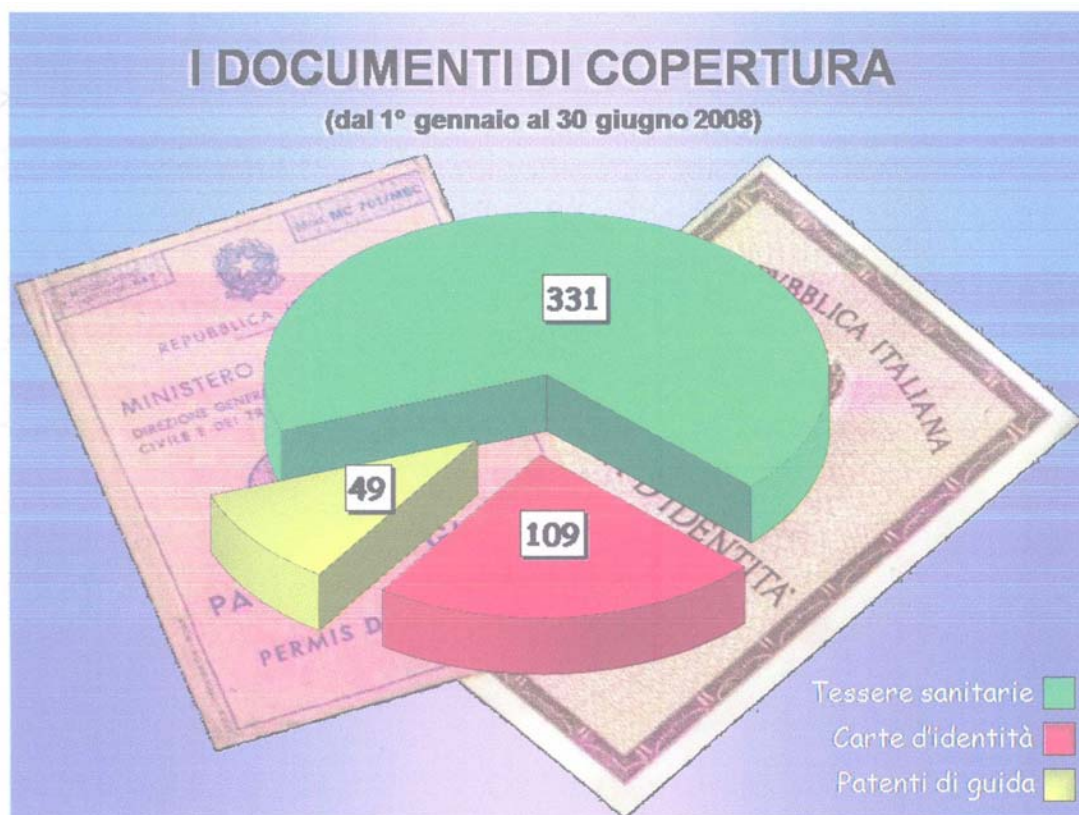
Detti documenti (carte d'identità, patenti di guida, tessere sanitarie) vengono rilasciati, previo ritiro di quelli con generalità reali, per meglio mimetizzare e garantire sicurezza e riservatezza alle persone protette.

Tuttavia il loro utilizzo comporta tutta una serie di problematiche di natura giuridica e pratica che rendono necessarie alcune limitazioni nella loro attribuzione. Infatti i problemi maggiori insorgono al momento della fuoriuscita dal programma, quando i documenti di copertura vengono ritirati e contestualmente vengono restituiti quelli con generalità reali.

Il soggetto sotto protezione si trova a dovere fronteggiare le difficoltà di un reinserimento sociale e lavorativo con generalità diverse da quelle con cui era stato conosciuto fino a quel momento. Va evidenziato che i documenti di copertura non possono essere utilizzati insieme con quelli reali, che vengono ritirati a cura del competente Nucleo Operativo di Protezione.

I documenti di copertura devono essere utilizzati dai collaboratori e dai testimoni, nonché dai loro familiari, soltanto ai fini identificativi e non per perfezionare negozi giuridici e/o contratti.

Nel periodo 1° gennaio – 30 giugno 2008 il Servizio Centrale di Protezione ha comunque provveduto al rilascio di 109 carte di identità, 331 tessere sanitarie e 49 patenti di guida con identità fittizie, ed ha curato altresì il rilascio di 234 carte di identità, 5 passaporti o lasciapassare e 912 certificazioni varie con generalità reali.



Un'ulteriore risorsa a disposizione di questo Servizio è il ricorso al trasferimento della residenza anagrafica dei soggetti sotto tutela presso i cosiddetti "poli residenziali fittizi".

Tale mezzo consente il trasferimento della residenza, ai soli fini anagrafici, dalla località d'origine a quella individuata dal Servizio Centrale di Protezione, in accordo con gli Enti Locali.

Le residenze fittizie ovviamente non coincidono con la reale dimora dei soggetti sotto tutela, che è mantenuta segreta.

Nel primo semestre 2008 sono stati effettuati 280 trasferimenti di residenza anagrafica presso i poli fittizi.

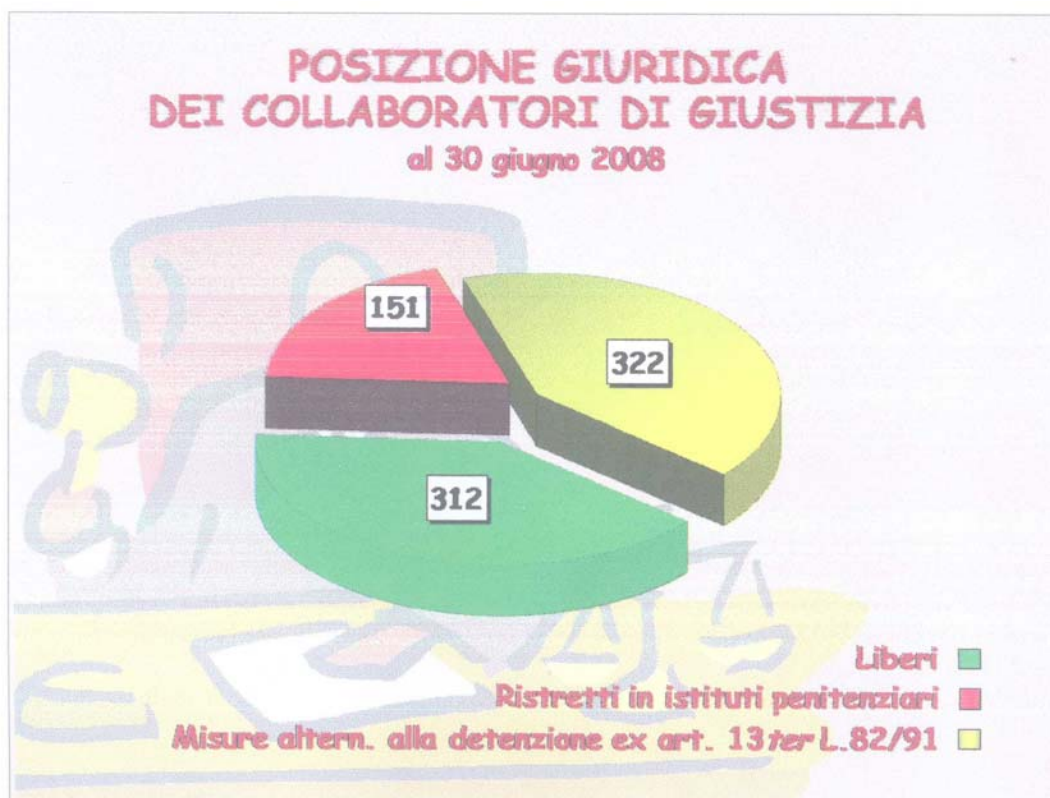
Un cenno a parte merita il Decreto Legislativo nr. 119 del 29/03/1993 che regola la procedura del cambiamento delle generalità.

La misura viene applicata solo nei casi di eccezionale gravità poiché implica un mutamento definitivo della identità e quindi la nascita di un nuovo soggetto giuridico.

Nel semestre in esame la Commissione Centrale per le Speciali Misure di Protezione ha autorizzato il cambio di generalità nei confronti di 5 collaboratori di giustizia e 17 loro familiari, per un totale di 22 soggetti, ed ha inoltre disposto la revoca di questa misura per un ex collaboratore; non sono stati deliberati provvedimenti in tal senso per i testimoni e i loro familiari. Nello stesso periodo sono stati consegnati i documenti recanti le nuove generalità a 5 collaboratori di giustizia e 14 loro familiari, che hanno così beneficiato del cambio delle generalità deliberato nel semestre antecedente.

c) La posizione giuridica dei collaboratori

Al 30 giugno 2008, su un totale di 785 collaboratori di giustizia gestiti da questo Servizio; 312 risultavano essere in stato di libertà, o per fine pena o in attesa di giudizio, 151 erano ristretti presso istituti

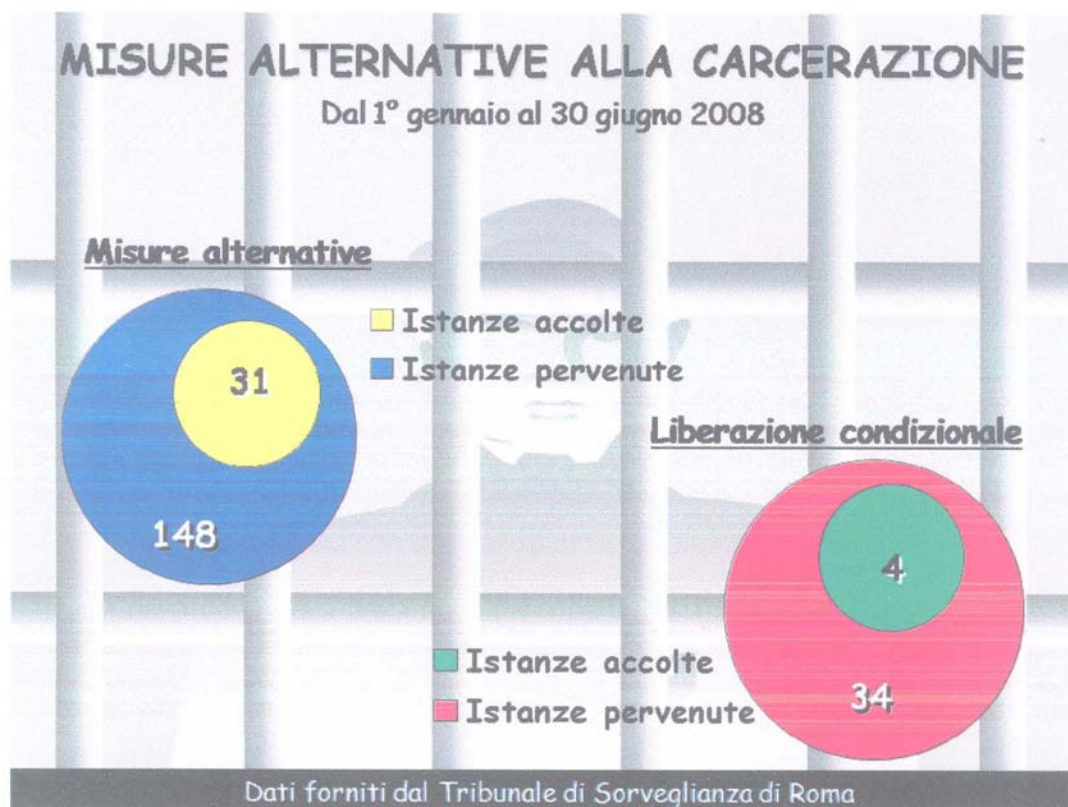


penitenziari e 322 godevano del beneficio delle misure alternative alla detenzione.

Il regime della detenzione domiciliare è disciplinato dalla Legge 82/1991 che, all'art. 16 *nonies*, stabilisce che i collaboratori debbano comunque scontare in carcere un periodo minimo pari ad un quarto della pena comminata prima di potere accedere a alle misure alternative alla detenzione.

L'Organo preposto al vaglio delle richieste per la concessione dei benefici penitenziari è il Tribunale di Sorveglianza di Roma che, sulla base dei dati presentati, nel semestre in questione ha concesso il beneficio delle misure alternative a 31 collaboratori e la libertà condizionale a 4 collaboratori.

Le istanze presentate dai procuratori dei collaboratori sono state nel complesso 182, di cui 148 relative a misure alternative e 34 alla libertà condizionale.



CAPITOLO II

LA GESTIONE DEL SISTEMA

a) Le spese di gestione

Nel primo semestre del 2008 la spesa complessiva per i costi di gestione del sistema ammontava a € 28.094.668,19 (€ 32.461.954 nel semestre precedente), evidenziando quindi un netto calo.

Come sempre, la voce più consistente nel bilancio è costituita dalle spese per le locazioni di appartamenti, che si attesta al 28,92% (nel semestre precedente era al 38,6%), seguita dalle spese per i contributi mensili, che rappresentano il 27,10% (26,65% nel semestre precedente) e dalle spese varie che costituiscono il 26,80% (23,42% nel semestre precedente).

DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE SPESE SOSTENUTE DAL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE NEL 1° SEMESTRE 2008



Completano le voci del bilancio le spese di giustizia, che costituiscono il 2,87% (1,78% nel semestre precedente), le spese di assistenza legale, che costituiscono il 9,76% (7,78% nel semestre precedente), quelle per i trasferimenti, che costituiscono lo 0,88% (1,11% nel semestre precedente) ed infine quelle per l'assistenza sanitaria, che costituiscono lo 0,60% (0,66% nel semestre precedente).

b) La tutela della salute

Il Servizio Centrale di Protezione dispone di una Sezione Assistenza Sanitaria costituita da due medici e di una Sezione Assistenza Psicologica che, con la collaborazione di altro personale qualificato di supporto, svolgono un'intensa attività di assistenza e sostegno rivolta a tutti i soggetti sotto tutela (collaboratori di giustizia, testimoni, familiari).

Il suddetto personale sanitario, infatti, oltre ad offrire ampie disponibilità per gli interventi che non possono essere effettuati tramite le strutture del Servizio Sanitario Nazionale, si occupa di fornire pareri tecnici, oltre che in materia di assistenza sanitaria, anche per quanto riguarda le pratiche di richiesta di rimborso per eventuali spese sostenute per motivi di salute dai soggetti sotto tutela.

Nel semestre in esame sono state trattate 1725 istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche; sono stati emessi circa 85 pareri medico legali su qualunque questione di carattere sanitario di interesse d'Ufficio, comprese le richieste dell'Autorità Giudiziaria circa la compatibilità carceraria e l'idoneità a comparire in giudizio.

Inoltre le suddette Sezioni si sono occupate della conversione delle cartelle cliniche necessarie al proseguimento delle cure in regime di protezione o in previsione della fuoriuscita dal programma di protezione e della conversione della documentazione vaccinale dei minori sotto tutela.

Nel corso delle missioni sul territorio nazionale sono stati effettuati 75 interventi psicologici, di cui 21 per collaboratori di giustizia, 20 per loro familiari e 27 per minori, 4 per testimoni e 3 per minori loro familiari. Nella sede di Roma sono state effettuate 17 prestazioni, di cui 4 visite mediche e 13 visite psicologiche.

Questa attività ha evidenziato che le patologie più diffuse tra gli adulti sono correlate a disturbi dovuti ad ansia, problemi di adattamento e dell'umore con prevalenza di stati depressivi.

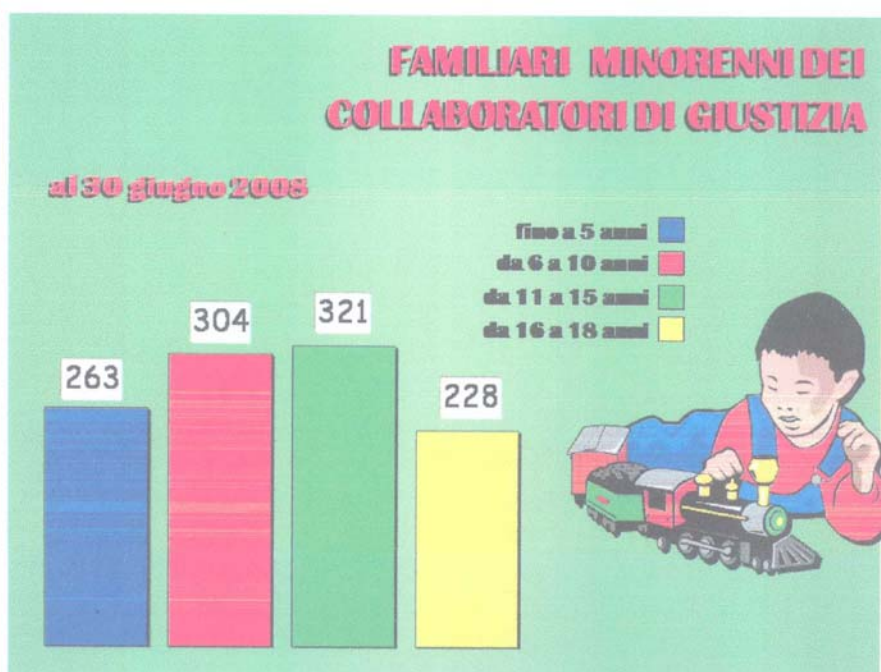
Tali disturbi, in genere, non sono causati soltanto dal forte impatto emotivo che l'immediato trasferimento in località protetta comporta, ma trovano le loro radici anche nell'ambiente dove i tutelati hanno vissuto, caratterizzato da violenza, degrado ed illegalità.

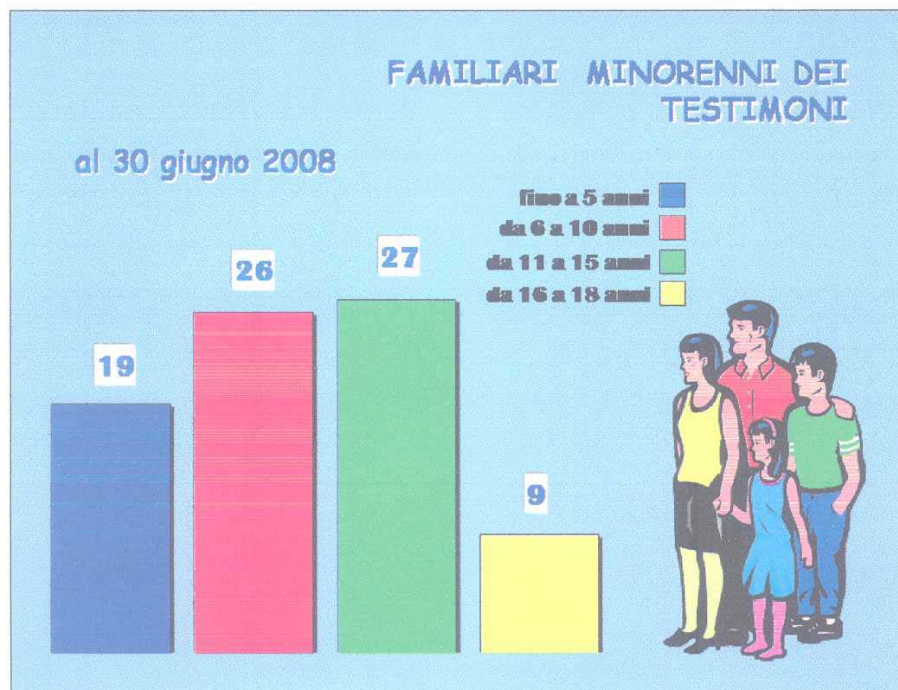
Al fine di garantire una completa e capillare assistenza sanitaria questo Servizio, attraverso le sue Sezioni Sanitarie, ha intrapreso e mantenuto contatti e rapporti di collaborazione con Ospedali, ASL, CSM, SERT, Comunità Terapeutiche, Case Famiglia e Case Alloggio, cercando di ottimizzare le risorse disponibili a livello locale ed all'interno dello stesso Servizio.

c) I minori sotto tutela

Alla data del 30 giugno 2008 i minorenni sotto tutela presenti nel circuito tutorio erano 3, come titolari di programma di protezione per testimoni.

I 1116 familiari minorenni dei collaboratori erano così suddivisi: 263 compresi nella fascia tra 0 e 5 anni; 304 tra 6 e 10 anni; 321 tra 11 e 15 anni; 228 tra 16 e 18 anni.





Analogamente gli 81 familiari minorenni dei testimoni erano così suddivisi: 19 tra 0 e 5 anni; 26 tra 6 e 10 anni; 27 tra 11 e 15 anni; 9 tra 16 e 18 anni.

Dal punto di vista burocratico, lo sforzo maggiore per quanto riguarda i minorenni è il loro inserimento nel contesto scolastico, che deve avvenire in un contesto di totale sicurezza e nel contempo deve garantire in ogni caso il diritto all'istruzione.

Nel semestre in esame questo Servizio ha provveduto con modalità riservate a 9 iscrizioni alla Scuola materna, 41 alla Scuola elementare, 34 alla Scuola media inferiore, 27 alla Scuola superiore.

Non ci sono state nuove immatricolazioni presso Istituti Universitari e ciò, naturalmente, è dipeso esclusivamente dal periodo in analisi, gennaio-giugno, lontano dalle consuete date di iscrizione.

Contestualmente questo Servizio ha altresì provveduto alla conversione dei diplomi scolastici dalle generalità di copertura a quelle reali con lo scopo di renderli utilizzabili nel mondo del lavoro, ciò in piena sintonia con il D.M. 13.05.2005 n. 138, emanato in attuazione dell'art. 13 comma 8 del nuovo testo della Legge 82/91.



Dal punto di vista sanitario invece, il personale sanitario di questo Servizio ha osservato e sistematizzato le reazioni dei minori sotto tutela, suddividendo le problematiche dei bambini e degli adolescenti.

Le reazioni principali manifestate dai bambini sono rifiuto della situazione in cui si trovano, problemi di socializzazione e di apprendimento, chiusura al mondo esterno, ed una sintomatologia più complessa e varia che va dall'enuresi agli incubi notturni.

Negli adolescenti, invece, le reazioni più diffuse sono rifiuto della situazione in cui si trovano e dei genitori, problemi di socializzazione e abbandoni scolastici, introversione accompagnata sovente da oppositività o aggressività, infine devianza, fughe e gravidanze precoci.

Bisogna aggiungere però che questi fenomeni molto spesso affondano le loro radici nel contesto socio-ambientale in cui questi minori

sono nati e cresciuti e che quindi prescindono dall'ingresso nel circuito tutorio. Parte del lavoro del Servizio Centrale di Protezione è favorire l'inserimento dei minori nelle realtà giovanili delle località protette, fornendo, in questo modo, un'occasione di riscatto sociale.

d) Il reinserimento nella società

Il reinserimento sociale dei soggetti sotto tutela costituisce uno dei nodi centrali dell'attività di questo Servizio poiché il programma di protezione ha una natura transitoria e non è volto alla creazione di una categoria di soggetti affidati all'assistenzialismo statale.

Il Servizio Centrale di Protezione, in mancanza di una disciplina normativa sull'avviamento al lavoro di collaboratori, testimoni e loro familiari, ha sempre profuso un notevole impegno, specie attraverso la cosiddetta "sezione lavoro", per facilitare l'inserimento nella società delle persone tutelate.

La suddetta sezione mantiene costanti rapporti con le Istituzioni, in particolare con il Ministero del Lavoro, gli Istituti Previdenziali e con tutti gli Enti autonomi regionali e provinciali al fine di individuare corsi di formazione professionale e/o di aggiornamento e segnalarli ai potenziali interessati.

Inoltre, il medesimo Ufficio provvede alla trattazione burocratica dei trasferimenti, nel caso dei dipendenti pubblici, e di tutta la documentazione concernente l'attività previdenziale e pensionistica.

Nel semestre in esame, quindi, sono stati portati a termine 30 trasferimenti di pensioni, 1 iscrizione a corsi professionali regionali, 2 trasferimenti di posizioni lavorative e infine 5 procedure di aspettativa. Nel contempo 27 soggetti hanno trovato un impiego.

Tuttavia, data la difficile situazione del mercato del lavoro, il sistema che ha dato i frutti migliori ai fini del reinserimento nella vita sociale è la Capitalizzazione delle misure assistenziali.

Tale strumento, ormai consolidato, trova il suo fondamento normativo nell'art. 10 comma 15 del Regolamento sulle speciali misure di protezione, approvato con Decreto del Ministro dell'Interno 23.04.2004 n. 161.

La capitalizzazione viene adottata dalla Commissione Centrale con il consenso dell'interessato e previo parere dell'Autorità Giudiziaria proponente. Essa può essere riferita, in presenza di un concreto e documentato progetto di reinserimento socio-lavorativo, ad un periodo sino a 10 anni.

Alla somma a titolo di capitalizzazione si aggiunge l'importo forfettario di € 10.000,00, rivalutabile secondo gli indici ISTAT, quale contributo per la sistemazione alloggiativa.

Nel periodo 1 gennaio – 30 giugno 2008 la Commissione Centrale ha concesso la Capitalizzazione a 1 testimone e a 22 collaboratori.

CAPITOLO III

LE VIOLAZIONI ALLE REGOLE

Nel momento dell'ammissione al programma di protezione, il soggetto tutelato deve sottoscrivere il cosiddetto "patto tutorio", cioè un "codice comportamentale" che consiste nell'obbligo di sottostare ad una serie di impegni.

Infatti è necessario che gli interessati collaborino attivamente con il Servizio Centrale di Protezione al fine del raggiungimento dei massimi risultati, come disposto dall'art 12 comma 2 della Legge 15.03.91 n. 82.

Il successivo articolo 13 quater della Legge 82/91 elenca le possibili cause di revoca o non proroga del programma di protezione: l'inosservanza degli impegni assunti con la sottoscrizione del programma; la commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale; il rifiuto di accettare l'offerta di adeguate opportunità di lavoro; il ritorno non autorizzato nella località d'origine, nonché ogni azione che comporti la rivelazione dell'identità di copertura, del luogo di residenza e delle altre misure applicate.

Questo Servizio svolge la sua attività di controllo segnalando alla Commissione Centrale gli eventuali comportamenti che costituiscono una violazione alle regole stabilite dalla suddetta normativa. Nel semestre in esame sono state inviate alla Commissione 77 segnalazioni di cui 57 erano delle semplici violazioni al codice comportamentale, mentre 20 erano reati sanciti dal codice penale.

La Commissione Centrale, prima di deliberare la revoca o la non proroga di un programma di protezione, acquisisce i pareri, obbligatori ma non vincolanti, delle Autorità Giudiziarie proponenti e della Direzione Nazionale Antimafia.

Nel periodo 1 gennaio – 30 giugno 2007 la Commissione non ha deliberato la revoca o non proroga per violazioni al codice comportamentale per alcun programma.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI DI GIUSTIZIA

L'art. 16 ter della legge 82/91 stabilisce che i testimoni di giustizia hanno diritto: alle misure di protezione fino alla effettiva cessazione del pericolo; alle misure di assistenza, anche oltre la cessazione della protezione, volte a garantire un tenore di vita non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma di protezione; alla capitalizzazione del costo dell'assistenza in alternativa alla stessa; se dipendenti pubblici, al mantenimento del posto di lavoro, in aspettativa retribuita, in attesa della definitiva sistemazione anche presso un'altra amministrazione dello Stato; alla corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, concordata con la Commissione, derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa nella località di provenienza; a mutui agevolati volti al completo reinserimento nella vita economica e sociale.

In applicazione della suddetta normativa, nel semestre in esame sono pervenute a questo Servizio 5 nuove proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione. La Commissione Centrale ha deliberato l'ammissione al piano provvisorio di 2 testimoni ed alle speciali misure di protezione di 6 testimoni. Contestualmente, la stessa Commissione ha deliberato la capitalizzazione, con la conseguente fuoriuscita dal programma, per un testimone.

Gli interventi di natura economica, sia sotto forma di prestiti agevolati che di contributi straordinari "una tantum", sono andati a soddisfare i bisogni più svariati, dalle spese sanitarie, alla scuola, alle vacanze, con lo scopo finale di ristabilire, nei limiti del possibile, il tenore di vita precedente.

Inoltre, mantenendo sempre fermo l'obiettivo di favorire al massimo il reinserimento sociale dei soggetti tutelati, il personale sanitario di questo Servizio ha prestato la sua opera di sostegno nei confronti di 4 testimoni e di 3 minori loro familiari, adoperandosi, altresì, per istituire un rapporto con le strutture specializzate delle località protette.

Altro punto cruciale è l'inserimento nel mondo lavorativo, nel caso in cui il testimone venga trasferito in una località diversa da quella di origine. Questo Servizio, pur non avendo l'obbligo di reperire posti di lavoro, opera allo scopo di agevolare i soggetti sotto tutela nella ricerca di un'occupazione, fornendo l'assistenza necessaria e le indicazioni circa gli adempimenti da intraprendere.

Nel caso di dipendenti pubblici, la Legge 82/1991 stabilisce il diritto al mantenimento del posto di lavoro e, se necessario, al trasferimento presso altra amministrazione; nel caso di dipendenti privati o lavoratori autonomi la ricollocazione è molto più complicata, ma, qualora esistano le condizioni, è possibile usufruire dei fondi di cui alla Legge 7 marzo 1996 n. 108, che stabilisce le disposizioni in materia di usura, e alla Legge 23 febbraio 1999 n. 44, che sancisce le elargizioni alle vittime di richieste estorsive e stabilisce un risarcimento per mancato guadagno.

A ciò bisogna aggiungere che la normativa vigente prevede il riconoscimento del danno biologico derivante dal trasferimento repentino in località protetta.

I soggetti richiedenti vengono sottoposti a visita medico-legale a cura del collegio medico dell'INPS, che ha il compito di svolgere gli accertamenti del caso e in caso positivo determina la percentuale di indennità applicabile nella fattispecie. La liquidazione viene effettuata al momento della capitalizzazione, secondo le tabelle del Foro di Roma.

Spesso, tuttavia, sia il risarcimento per mancato guadagno che quello per danno biologico non soddisfano le richieste dei testimoni, in quanto si tratta di calcoli difficili da quantificare.

Se, quindi, l'attività collaborativa per i testimoni implica un cambiamento di vita radicale, con tutte le conseguenze sia economiche che psicologiche che abbiamo visto, in alcuni casi si è fatto ricorso all'applicazione delle misure di protezione nella località d'origine, senza quindi ricorrere a spostamenti territoriali.

Infatti, l'art. 7 del D.M. 23 aprile 2004 n. 161 stabilisce che la Commissione Centrale delibera l'adozione delle speciali misure di

protezione qualora l'esposizione al pericolo non sia tale da rendere necessario il trasferimento in luogo protetto o quando i testimoni manifestino la loro indisponibilità a trasferirsi. Queste misure vengono attuate dal Prefetto del luogo di residenza dei testimoni e prevedono, tra l'altro, vigilanza e tutela, accorgimenti tecnici di sicurezza per le abitazioni o per gli immobili di pertinenza dei soggetti tutelati, misure necessarie per i trasferimenti in comuni diversi da quello di residenza.

Tuttavia anche questa scelta comporta tutta una serie di rischi, soprattutto dal punto di vista della sicurezza, che rendono necessaria un'accurata valutazione caso per caso circa l'opportunità di adozione di tali misure.

CONCLUSIONI

Il periodo preso in esame nella presente relazione, 1 gennaio – 30 giugno 2008, ha registrato una considerevole diminuzione del numero di collaboratori e testimoni per i quali è stata avanzata la proposta di ammissione ai programmi di protezione. I primi sono passati, rispetto al semestre precedente, da 51 a 32; i secondi da 7 a 5.

Contestualmente si è verificato un netto calo dei collaboratori ammessi al piano provvisorio di protezione, passati da 56 a 30, e dei testimoni, passati da 6 a 2.

Analoga tendenza si riscontra per i collaboratori ammessi allo speciale programma di protezione, passati da 67 a 25, mentre i testimoni ammessi in via definitiva allo speciale programma di protezione sono aumentati da 3 a 6.

Analizzando invece la fase conclusiva del programma di protezione, concretizzata principalmente attraverso l'istituto della "capitalizzazione", corre obbligo evidenziare la notevole riduzione dei collaboratori che ne hanno usufruito che, come si legge nell'elaborato, sono diminuiti del 50% passando da 45 a 22.

La medesima tendenza si legge per i testimoni di giustizia, sebbene in percentuale molto più marcata; infatti nel semestre in esame solo un testimone ha beneficiato della capitalizzazione rispetto ai 4 del precedente.

Giova ricordare che la capitalizzazione, concessa soltanto previa presentazione di un progetto concreto e documentato di impiego delle somme, rappresenta lo strumento migliore per avviare nuovi progetti di vita, in un momento in cui il reperimento di posti di lavoro, e conseguentemente il reinserimento sociale, non è facile per nessuno.

I dati esaminati documentano comunque l'impegno profuso dal Servizio Centrale di Protezione nell'aiutare i soggetti tutelati, offrendo loro tutta l'informazione possibile per il conseguimento di titoli professionali che possano agevolare il loro inserimento lavorativo.

Un altro dato importante che emerge da questo studio è la prevalenza e, di conseguenza, la pericolosità della Camorra quale area criminale di provenienza della maggior parte dei soggetti sotto tutela, sia in qualità di collaboratori che di testimoni.

Le cifre qui riportate non fanno altro che confermare una tendenza che si era già manifestata a partire dal 2006, quando la Camorra ha soppiantato numericamente la Mafia siciliana, occupando la fetta più grossa nella mappa delle aree geocriminali.

Inoltre, è doveroso sottolineare l'importanza dei dati relativi agli accompagnamenti di collaboratori e testimoni per presenziare agli impegni di giustizia. L'impressionante impiego di uomini e mezzi, nonché il notevole ammontare delle spese, rendono sempre più auspicabile il ricorso alla videoconferenza, fatti salvi i casi in cui è obbligatoria la presenza in aula del tutelato.

Sempre in materia di sicurezza, la presente relazione ha evidenziato la problematica rappresentata dalla gestione dei documenti di copertura. Il cambio di identità è un elemento aggiuntivo, volto a garantire una maggiore sicurezza ai soggetti sotto tutela, ma, come si è visto, non può essere uno strumento utilizzabile in maniera indiscriminata. Infatti, in determinati contesti, ad esempio nella costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato o nella redazione di un atto notarile, è richiesto l'uso esclusivo delle generalità reali.

Contestualmente alla fuoriuscita dal programma di protezione e nel caso in cui tutte le altre misure previste dal suddetto programma risultino inadeguate è previsto il ricorso al cambiamento delle generalità, disciplinato dal D.L. 119 del 29.03.1993. In questo studio è stato sottolineato il carattere di eccezionalità di questa misura, che va applicata soltanto in casi di estremo e concreto pericolo per i soggetti interessati.

Infine, un capitolo a parte è stato dedicato alla gestione dei testimoni di giustizia, mettendo in risalto la diversità del loro status rispetto ai collaboratori di giustizia e insistendo sulla necessità di una corretta informazione sia per gli stessi testimoni, al momento della sottoscrizione

del programma di protezione, sia per il personale referente. Infatti, la particolarità della condizione di testimone di giustizia richiede uno sforzo notevole di uomini e mezzi affinché questi soggetti non si sentano completamente esclusi dalla vita sociale e lavorativa, sia nella località d'origine che nella località protetta.

Per concludere, i numeri presentati in questo studio evidenziano, ancora una volta, l'incessante attività di tutte le persone coinvolte nella gestione del sistema tutorio, e mostrano altresì l'opportunità di interventi da parte del legislatore volti a migliorarne l'efficienza.