

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

(Primo semestre 2004)

*(Articolo 16, del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con
modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni)*

Presentata dal Ministro dell'interno

(PISANU)

Comunicata alla Presidenza il 20 luglio 2005

INDICE

—

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

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

Le proposte delle autorità giudiziarie	»	9
--	---	---

CAPITOLO II

La Commissione centrale	»	14
-------------------------------	---	----

CAPITOLO III

La protezione in cifre	»	17
------------------------------	---	----

PARTE SECONDA**L'ATTIVITÀ****CAPITOLO I****LA TUTELA**

a) Accompagnamenti e sicurezza	»	25
b) La mimetizzazione dell'identità	»	26
c) I benefici penitenziari	»	27

CAPITOLO II

LA VITA DI RELAZIONE

a) L'assistenza economica	Pag.	30
b) Il supporto sanitario	»	32
c) I soggetti minorenni	»	33
d) Il reinserimento sociale	»	36

CAPITOLO III

I comportamenti sanzionati	»	38
----------------------------------	---	----

CAPITOLO IV

I testimoni	»	40
-------------------	---	----

CAPITOLO V

L'attuazione della legge: il decreto 161/2004	»	44
---	---	----

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	52
---------------------------------	---	----

PREMESSA

La Relazione semestrale al Parlamento sull'andamento delle speciali misure di protezione adottate in favore dei collaboratori e testimoni di giustizia, qui presentata in ottemperanza all'art. 16 della legge 15/3/1991, n. 82, fornisce un'analisi del fenomeno relativamente ai primi sei mesi del 2004.

In analogia alle precedenti versioni, il testo inizia con la descrizione dei flussi di accesso nel sistema della protezione, documentati dall'attività propositiva delle Autorità giudiziarie e dalle decisioni della Commissione Centrale sulle ammissioni alle speciali misure di protezione.

Si passa, quindi, ad un sintetico esame statistico della popolazione protetta, con particolare riguardo alla distribuzione dei collaboratori e dei testimoni per aree geo-criminali.

Viene poi illustrata, settore per settore, l'attività di gestione dei programmi di protezione, dagli impegni di giustizia, alla mimetizzazione dell'identità, agli interventi di assistenza e reinserimento sociale.

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

Viene infine esaminato il Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161, che disciplina il contenuto delle speciali misure di protezione, in sostituzione dei precedenti atti regolamentari.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di fornire una panoramica, statisticamente documentata, riferita al primo semestre del 2004, del settore dei collaboratori e testimoni di giustizia, indicando anche qualche possibile spunto di riflessione su un sistema che si è rivelato tra quelli più efficaci nell'attività di contrasto al crimine organizzato.

PARTE PRIMA

IL SISTEMA

CAPITOLO I

LE PROPOSTE DELLE AUTORITÀ GIUDIZIARIE

Nel primo semestre del 2004, sono state presentate alla Commissione Centrale per le speciali misure di protezione **39** proposte di piano provvisorio di protezione in favore di altrettanti collaboratori di giustizia e **12** per testimoni.

Dette proposte vengono avanzate, in ottemperanza all'art. 13, comma 1, della legge 15/3/1991, n. 82, quando l'Autorità giudiziaria ritiene che il pericolo in cui versa il destinatario è talmente grave da non poter essere affrontato con misure ordinarie di protezione, e i tempi sono talmente ristretti da precludere la formulazione, nell'immediato, di una proposta di programma definitivo.

Il piano provvisorio costituisce quindi sovente la prima fase di ingresso nel sistema tutorio, in attesa dell'eventuale adozione delle speciali misure.

Rispetto al secondo semestre 2003, il numero delle proposte di piano provvisorio per i collaboratori di giustizia è rimasto invariato, mentre quello per i testimoni è raddoppiato, passando dalle precedenti 6 alle attuali 12.

Il numero di nuovi ingressi di testimoni è addirittura triplicato, se si considera anche il primo semestre del 2003, in cui le proposte furono 4.

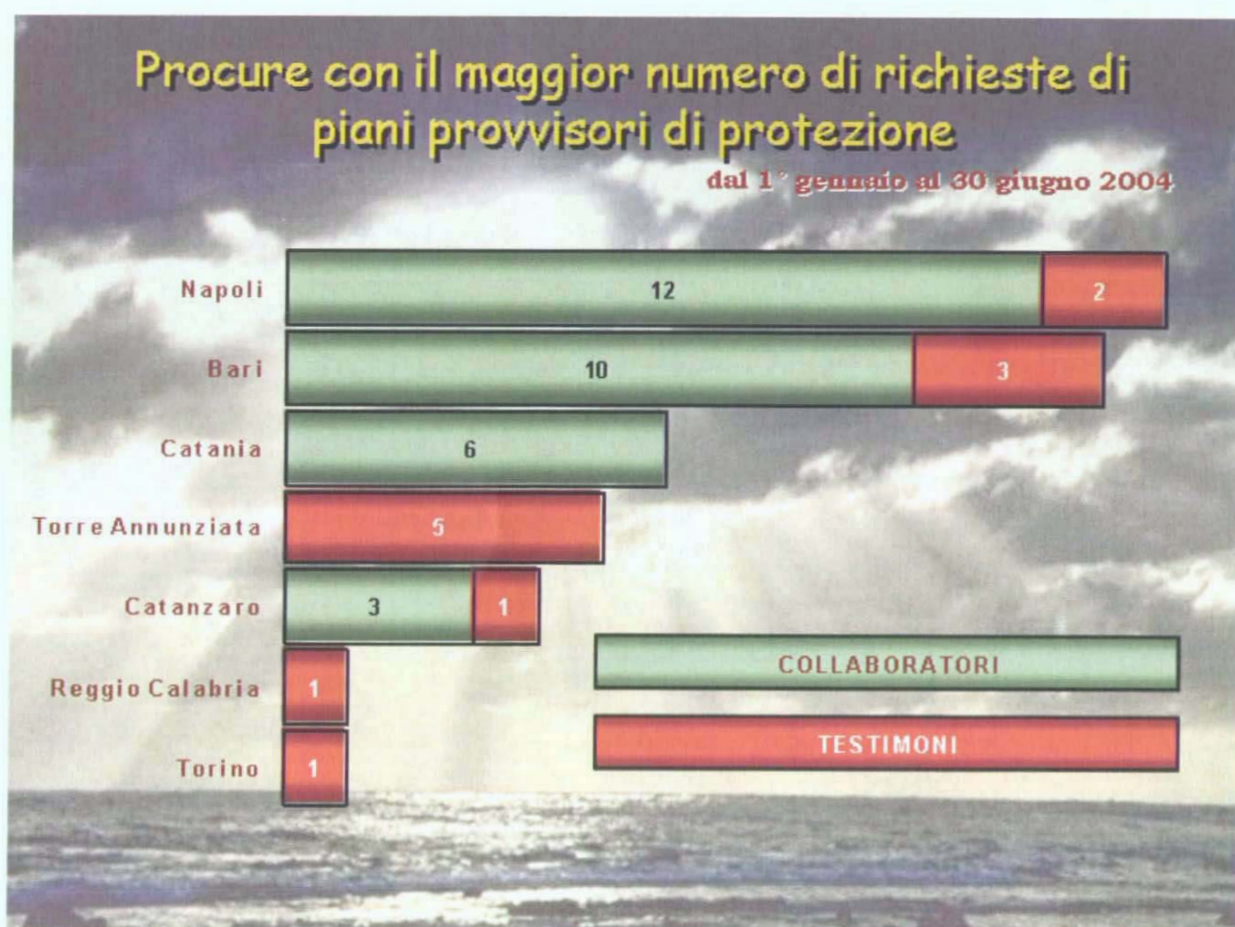
Un simile risultato è sintomo evidente dei positivi effetti di incentivo alla testimonianza introdotti dalla legge 13/2/2001, n. 45, che ha opportunamente distinto, nell'applicazione delle misure di protezione, la figura del testimone da quella del collaboratore.

Il numero di nuovi ingressi nel sistema della protezione, che si è da tempo stabilizzato su una media di uno ogni tre giorni e mezzo, rivela la perdurante attualità del fenomeno della collaborazione con la giustizia.

Per quanto concerne la provenienza delle proposte, quelle per i testimoni provengono per la maggior parte dalla Procura di Torre Annunziata (5, relative ad una medesima vicenda criminosa) mentre 3 sono state avanzate dall'Autorità giudiziaria di Bari, 2 da quella di Napoli e una ciascuno da Reggio Calabria e Catanzaro.

Nel semestre precedente, le proposte di piano provvisorio in favore di testimoni erano state formulate dalle Procure di Catanzaro e Bari (2 ciascuno) e Marsala e Salerno (una a testa).

In quanto ai collaboratori, nei primi sei mesi del 2004 l'Autorità giudiziaria che ha inoltrato il numero più elevato di proposte di piano provvisorio è stata, come in quello precedente, **Napoli (12, rispetto alle 13 dello scorso semestre)**. La Procura di **Bari** ha inviato **10** proposte, mentre **6** sono state avanzate da quella di **Catania** (in raffronto alle 5 del semestre scorso) e **3** da quella di **Catanzaro** (numero invariato).



Le proposte di definizione di speciali misure di protezione relative al primo semestre del 2004 sono state invece **10** per i testimoni e **42** per i collaboratori. Dette proposte hanno riguardato, in gran parte, soggetti già precedentemente sottoposti al piano provvisorio di protezione e per i quali le Autorità giudiziarie hanno ritenuto sussistenti i requisiti per avanzare una richiesta di programma definitivo.



Nel periodo luglio-dicembre 2003, le proposte furono 40 per i collaboratori e 3 per i testimoni.

In sei casi di testimoni e cinque di collaboratori, la richiesta di speciali misure di protezione è stata formulata nel semestre in esame, contestualmente a quella di piano provvisorio.

Le proposte di speciali misure per i testimoni sono state inoltrate dalle Procure di Torre Annunziata (7), Napoli, Catanzaro e Reggio Calabria (una ciascuna). Le tre proposte del precedente semestre provenivano da Napoli (2) e Catanzaro (1).

Tra le Procure che hanno inviato il maggior numero di proposte per collaboratori, figura al primo posto quella di Napoli (16, rispetto alle 11

del secondo semestre 2003). Segue poi la Procura di Catania con **10** richieste (4 nel semestre precedente). Le Procure di Milano e Catanzaro hanno inviato **3** proposte ciascuna, Bari, Lecce e Reggio Calabria **2**.

Procure con il maggior numero di proposte speciali misure			
Tot.		Collaboratori	Testimoni
17	Napoli	16	1
10	Catania	10	
7	Torre Ann.ta		7
4	Catanzaro	3	1
3	Milano	3	
3	Reggio Cal.	2	1
2	Bari	2	
2	Lecce	2	
1	Palermo	1	

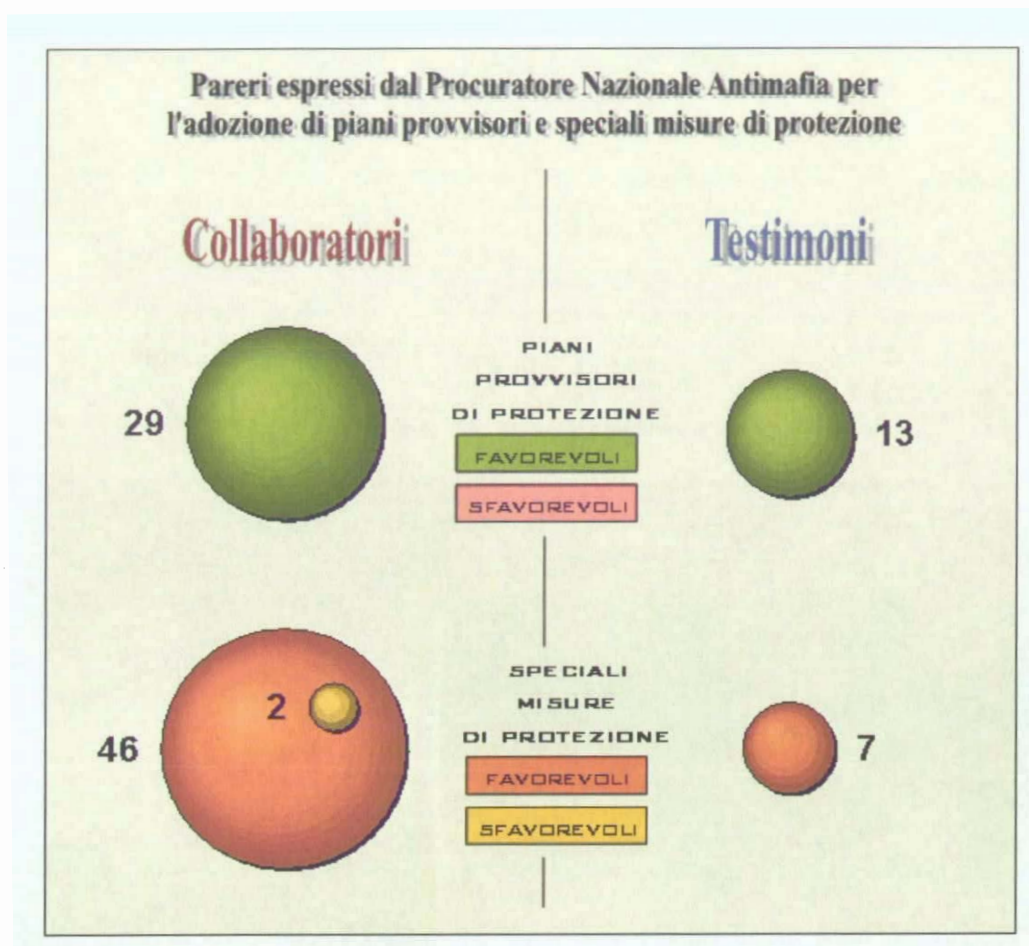
Nel precedente semestre, le proposte di Catanzaro e Bari furono 4, 3 quelle di Lecce, 2 di Reggio Calabria e una di Milano.

E' significativo riportare il dato dei pareri del Procuratore Nazionale Antimafia, che rappresentano da tempo un elemento relevantissimo nel procedimento di ammissione alle speciali misure di protezione.

Per quanto riguarda i testimoni di giustizia, sono stati formulati **13** pareri favorevoli per le ammissioni al piano provvisorio e **7** per quelle alle speciali misure. Nel semestre precedente, i primi furono 5 e i secondi 4.

Il Procuratore Nazionale Antimafia ha anche fornito **29** pareri favorevoli per le ammissioni al piano provvisorio di altrettanti collaboratori di giustizia e **46** per quelle alle speciali misure (per le quali in **2** casi è stato fornito parere contrario).

Nel periodo luglio-dicembre 2003, i pareri favorevoli al piano provvisorio furono 24 e due quelli contrari. Gli analoghi pareri sulle speciali misure furono 35 e i negativi 3.



CAPITOLO II

LA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione ha tenuto, nel semestre in esame, **46** riunioni.

Detto Collegio ha accolto **7** richieste di ammissioni al piano provvisorio in favore di altrettanti testimoni di giustizia, respingendone **4**.

Nel contempo, i collaboratori ammessi al piano provvisorio sono stati **43**, mentre in un solo caso la deliberazione è stata negativa.

Nel secondo semestre 2003, le ammissioni di testimoni furono 5 e quelle di collaboratori 29, mentre le decisioni negative riguardarono un testimone e tre collaboratori.

La superiorità del numero dei collaboratori ammessi al piano provvisorio nel semestre in esame (43) rispetto a quello delle proposte (39) si spiega con l'accoglimento di alcune di queste ultime pervenute nel semestre precedente.

La Commissione ha anche deliberato **8** programmi definitivi di protezione per testimoni di giustizia, 2 dei quali sono stati applicati in località d'origine, su espressa richiesta dei destinatari, e **23** per collaboratori.

Dieci proposte, aventi tutte ad oggetto collaboratori, sono state invece respinte.



Negli ultimi sei mesi del 2003, i testimoni ammessi al programma di protezione ammontarono a 3, e i collaboratori a 58, mentre le proposte respinte riguardarono un testimone e 25 collaboratori.

La Commissione ha inoltre svolto un'imponente attività di verifica dei programmi di protezione in atto, per controllare che le misure tutorie ed assistenziali mantengano, nel corso del tempo, la funzione di garanzia per la sicurezza e il reinserimento sociale.



In quest'ottica, **166** programmi relativi a collaboratori di giustizia e **47** che interessavano nuclei di congiunti inseriti anch'essi nel sistema della protezione non sono stati ulteriormente prorogati poiché, in base alle determinazioni della Commissione dopo aver valutato i pareri delle Autorità giudiziarie dinanzi alle quali la collaborazione era stata fornita, le condizioni di pericolo si erano attenuate.

In questi casi, è stata disposta la capitalizzazione delle misure di assistenza, che ha consentito agli interessati di recuperare una capacità reddituale propria.

La stessa misura è stata adottata nei confronti di 5 testimoni, ovviamente con parametri diversi da quelli dei collaboratori, in applicazione della distinzione introdotta tra le due tipologie di soggetti dalla legge 13/2/2001, n. 45.

Sono stati 4 i programmi non prorogati nei confronti di altrettanti collaboratori resisi responsabili di reati o violazioni delle regole del programma.

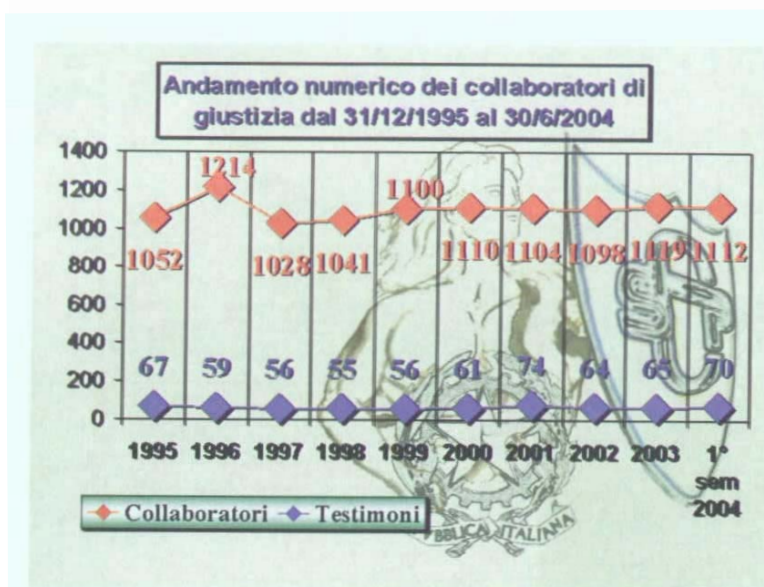
Per completare il dato, va sottolineato che 24 programmi e 3 piani provvisori sono stati estesi, su segnalazione dell'Autorità giudiziaria, a familiari di collaboratori non inseriti nella proposta originaria.

Lo stesso è accaduto per 3 testimoni, mentre altri 20 programmi, tutti riguardanti collaboratori, hanno subito una riduzione del numero dei soggetti, a causa dell'uscita dal programma di nuclei familiari di congiunti in seguito alla capitalizzazione dell'assistenza.

CAPITOLO III

LA PROTEZIONE IN CIFRE

I dati al 30 giugno 2004 fanno registrare, rispetto al precedente semestre, una diminuzione dei collaboratori di giustizia, passati da 1119 a 1112, e un incremento dei testimoni da 65 a 70.



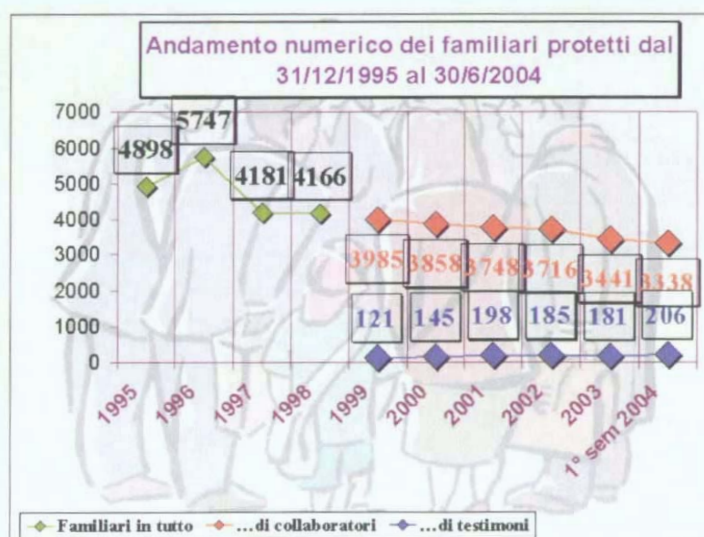
Nello stesso periodo, i familiari dei collaboratori sono calati da 3441 a 3338, mentre quelli dei testimoni sono aumentati da 181 a 206.

Il totale delle persone sotto protezione al 30 giugno 2004 è

complessivamente di 4726 unità, rispetto alle 4806 del semestre precedente.

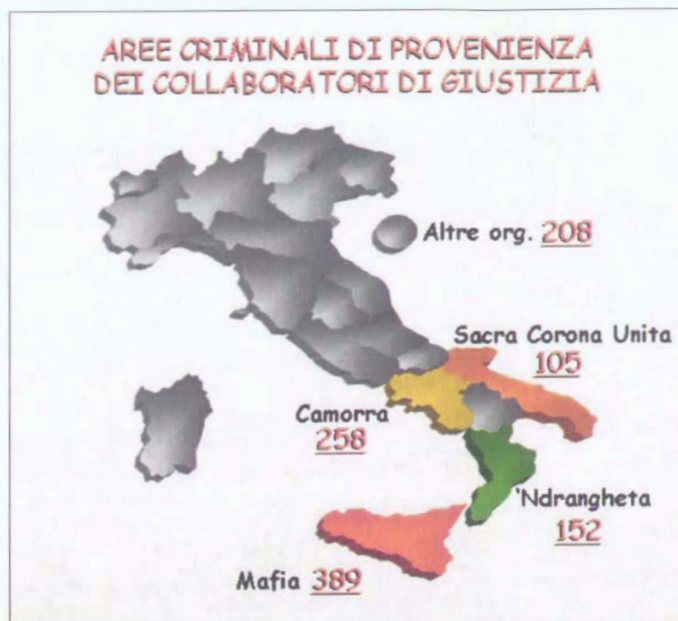
Si è dunque confermata la tendenza degli ultimi anni, che ha visto un aumento, o perlomeno una tenuta costante, del numero dei collaboratori e dei testimoni, controbilanciata da una diminuzione di quello dei familiari.

Il leggero decremento dei collaboratori rispetto al semestre precedente va letto infatti in raffronto ai dati al 30 giugno 2003, in cui il loro numero era di 1110, inferiore quindi di due unità all'attuale.



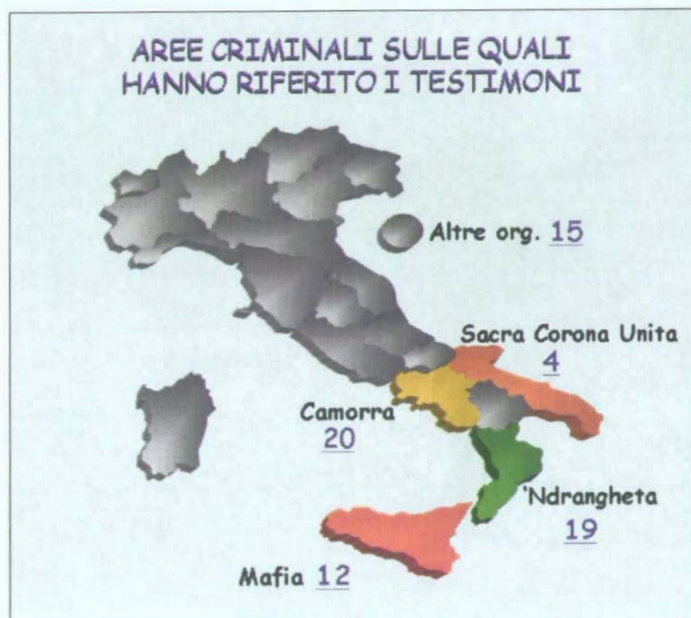
Tra i 1112 collaboratori, 389 appartenevano a gruppi criminali di area mafiosa (con una diminuzione di 12 unità rispetto al semestre precedente), 258 a organizzazioni riconducibili alla camorra (l'aumento in sei mesi è stato di 5 unità), 152 alla 'ndrangheta (calo di 3

unità), 105 alla "Sacra Corona Unita" (aumento di 5 unità) e 208 ad altre organizzazioni criminali (diminuzione di due unità).



Dei 70 testimoni, 20 hanno riferito su fatti di camorra (il numero è, rispetto al semestre precedente, invariato) e 19 su vicende di 'ndrangheta

(con una crescita di 3 unità). I testimoni su episodi mafiosi sono 12, stesso numero del precedente semestre.



unità (da 13 a 15) per quelli che hanno reso dichiarazioni su organizzazioni criminali di matrice eterogenea.

Non vi è stata alcuna variazione neanche per i testimoni di "Sacra Corona Unita" che sono 4 come negli ultimi sei mesi del 2003, mentre vi è stato un incremento di due

I collaboratori di sesso maschile sono 1073 e 39 le donne, mentre tra i testimoni il rapporto è più equilibrato (41 uomini e 29 donne).

Il gruppo più numeroso di testimoni maschi è quello sulla camorra (11), seguito da quelli di 'ndrangheta (10), mafia (9), altre organizzazioni (7) e Sacra Corona Unita (8).

Distinzione per sesso al 30/6/2004				
	Collaboratori		Testimoni	
	M	F	M	F
Mafia	378	11	9	3
Camorra	253	5	11	9
Ndrangheta	145	7	10	9
S.C.U.	99	6	4	0
Altre	198	10	7	8
Tot.	1073	39	41	29
Familiari	1267	2071	89	117

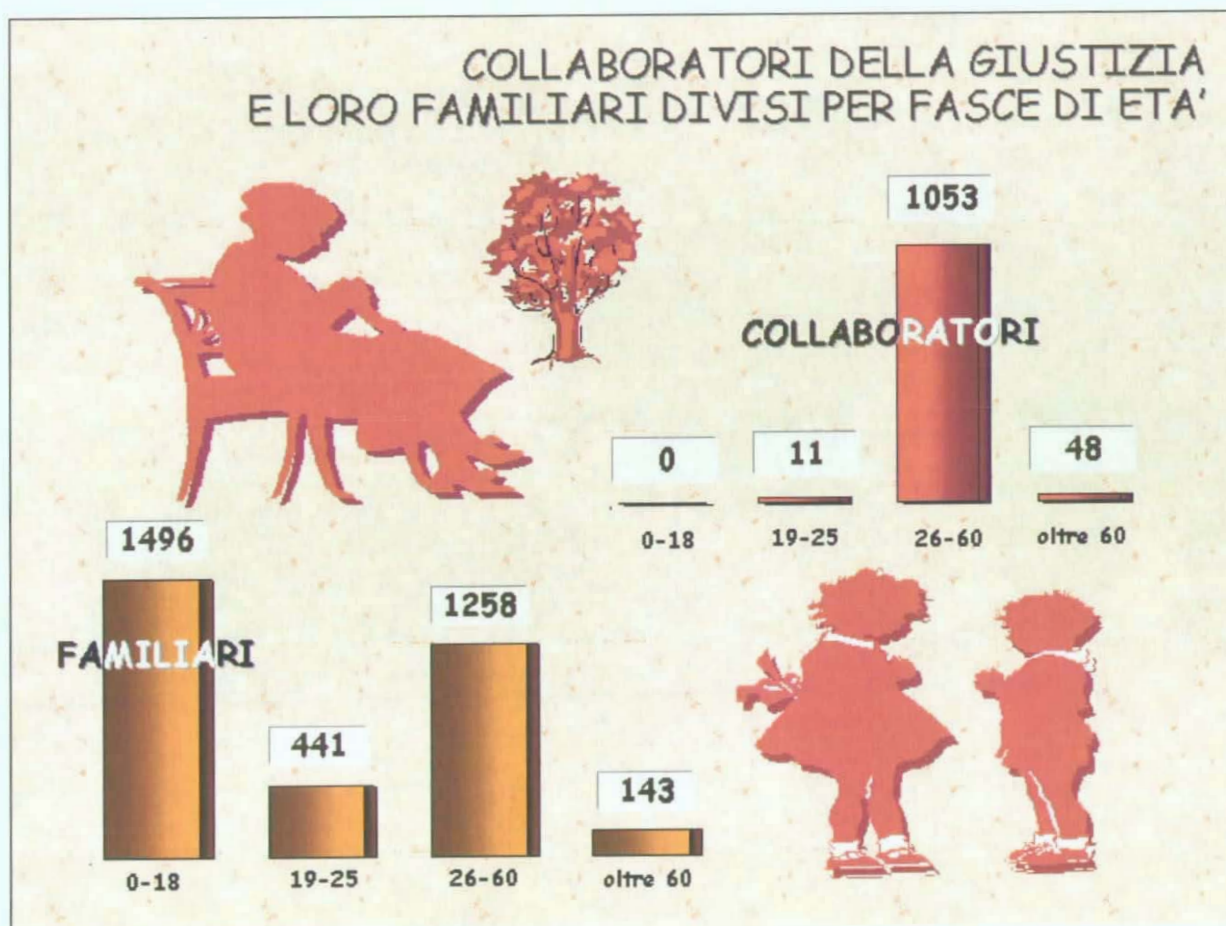
Anche per le donne, le realtà testimoniali più numerose sono quelle sulla camorra e 'ndrangheta (9 ciascuno), mentre 8 hanno reso dichiarazioni su organizzazioni criminali di altro tipo e 3 su episodi di mafia.

Al 30 giugno del 2004, i collaboratori di nazionalità extracomunitaria sono in tutto 20, suddivisi tra 9 africani, 3 della ex Jugoslavia, 2 ucraini, 2 sudamericani, un turco, un cinese, un albanese e un croato.

I 6 testimoni extracomunitari, 4 dei quali donne, provengono da Moldavia (2), Albania (2), Russia e Slovacchia.

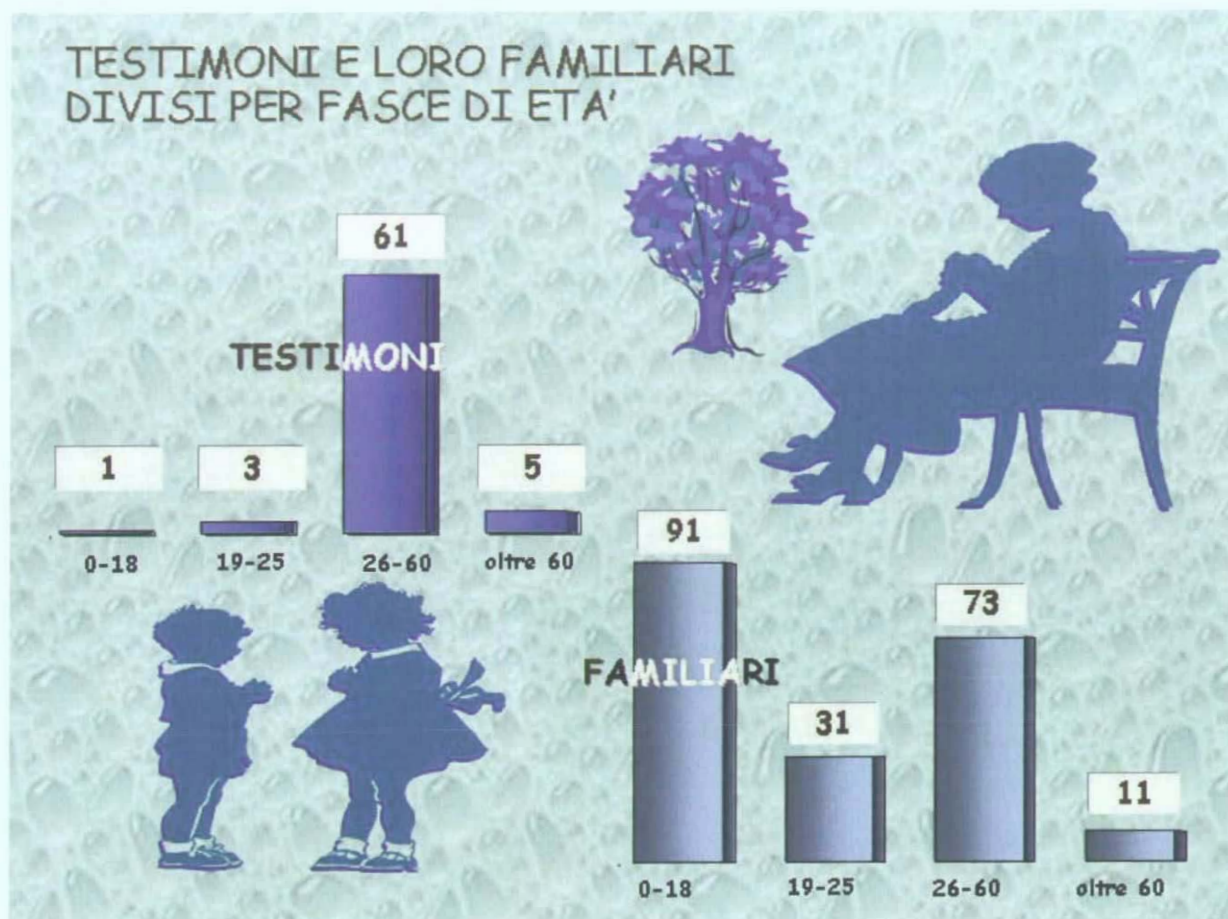
Si tratta di un dato interessante, per i contributi conoscitivi che i testimoni e i collaboratori extracomunitari potranno offrire alle Autorità giudiziarie del nostro Paese in tema di collegamenti internazionali della criminalità organizzata.

Per quanto riguarda i familiari sotto protezione, al 30 giugno 2004 essi ammontavano a 1267 uomini e 2071 donne per i collaboratori e 89 uomini e 117 donne per i testimoni.



Tra di essi, si contavano ben 1587 minori, suddivisi in 1496 congiunti di collaboratori (731 maschi e 765 femmine) e 91 di testimoni (50 maschi e 41 femmine).

Questi dati, pur nella loro sinteticità, contribuiscono a rendere l'idea dei numerosi e complessi problemi affrontati dal Servizio Centrale di Protezione nella gestione dei minori e nella prospettiva del loro reinserimento sociale.



PARTE SECONDA

L'ATTIVITA'

CAPITOLO I

LA TUTELA

a) Accompagnamenti e sicurezza

Nel primo semestre 2004, sono stati effettuati, a cura delle Forze di Polizia territoriali, con il coordinamento del Servizio Centrale di Protezione, 7538 servizi di accompagnamento per adempimenti giudiziari dei collaboratori di giustizia, con ricorso, in 1332 casi, al sistema dell'audizione in videoconferenza.

Nel medesimo periodo, sono stati eseguiti 120 servizi analoghi, con 4 videoconferenze, nei confronti dei testimoni sottoposti a speciali misure di protezione.

Le cifre sono in linea con la tendenza registrata negli ultimi anni e documentano il gravosissimo impegno richiesto agli Organi di polizia e al Servizio Centrale di Protezione in questo settore di importanza fondamentale, finalizzato a garantire la presenza in dibattimento delle persone sotto protezione e la regolarità nello svolgimento dei processi.

In armonia con tale impostazione, la Commissione Centrale ha da tempo stabilito che i collaboratori e i testimoni, anche se fuoriusciti dal programma di protezione con misure di reinserimento sociale, mantengano la scorta e le spese di viaggio, alloggio e assistenza legale per tutti gli impegni processuali collegati alle dichiarazioni rese.

La menzionata decisione si spiega con l'esigenza di assicurare l'apporto processuale delle persone protette, evitando di far ricadere su queste ultime le conseguenze dei tempi di svolgimento dei processi per criminalità organizzata.

Quanto alla distribuzione dei predetti accompagnamenti tra le varie Forze di polizia, 4088 sono stati effettuati dall'Arma dei Carabinieri, 2261 dalla Polizia di Stato e 1309 dalla Guardia di Finanza.

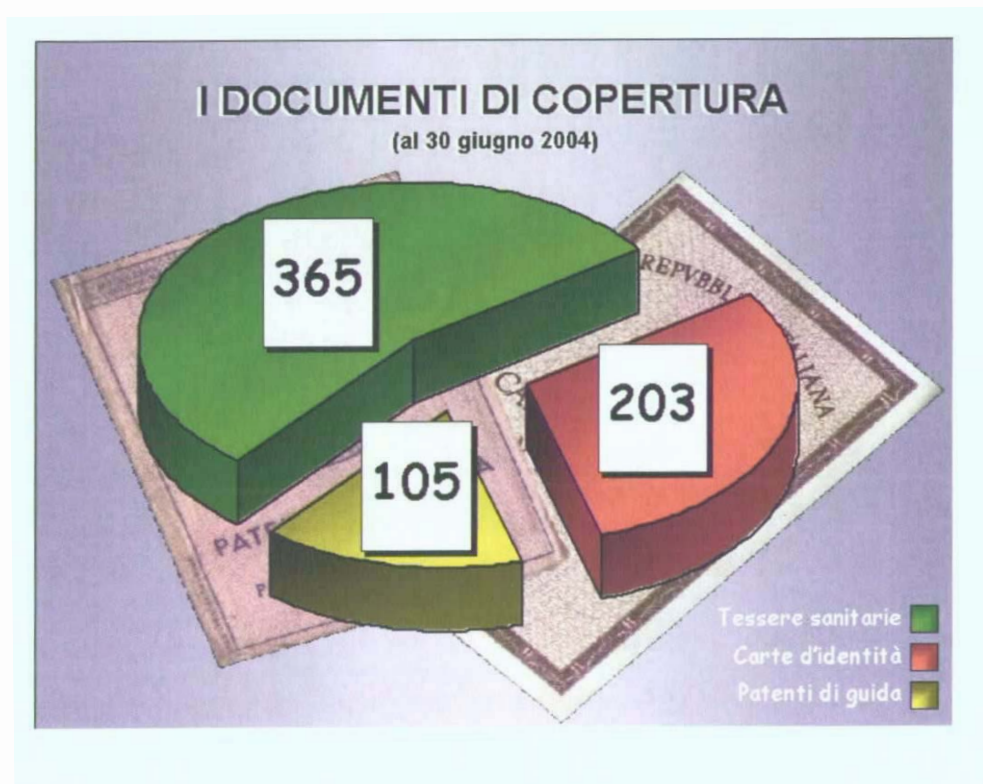
Le spese di missione e lavoro straordinario del personale utilizzato hanno superato di poco i due milioni di euro. A tale proposito, è bene precisare che detta cifra grava sui capitoli finanziari ordinari delle Forze di polizia, mentre le spese di viaggio e alloggio delle persone protette sono a carico del Servizio Centrale di Protezione.

b) La mimetizzazione dell'identità

Nel primo semestre del 2004, è proseguita, da parte del Servizio Centrale di protezione, l'attività di rilascio dei documenti con identità di copertura previsti dall'art. 13, comma 2, della legge 15/3/1991, n. 82.

La finalità dei documenti, impiegati per proteggere le generalità reali e non validi per la stipulazione di negozi giuridici, è quella di permettere alle persone protette di condurre una normale vita di relazione nelle località in cui vengono trasferiti.

Tra il 1 gennaio e il 30 giugno 2004, i documenti predisposti sono stati **673**, suddivisi nell'illustrazione rappresentata nel grafico.



Nello stesso periodo, sono state rinnovate **213** carte di identità con generalità reali, venute a scadenza nel periodo in cui i loro titolari usavano quelle con nomi di copertura.

Si è provveduto a **250** trasferimenti della residenza anagrafica delle persone sotto protezione dalle località di origine ad altre individuate dal Servizio Centrale di Protezione e non coincidenti con quelle di reale dimora degli interessati.

L'opera di schermatura dell'identità si è anche concretata in **20** spostamenti di posizioni pensionistiche, per consentire alle persone protette di riscuotere gli emolumenti nelle località in cui sono state trasferite.

Il cambiamento definitivo delle generalità, misura eccezionale che dà luogo ad una completa ricostruzione dell'identità degli interessati, valida per tutti i rapporti giuridici, è stato applicato, nel semestre in esame, a un testimone di giustizia e due suoi familiari e a due collaboratori e 6 loro congiunti.

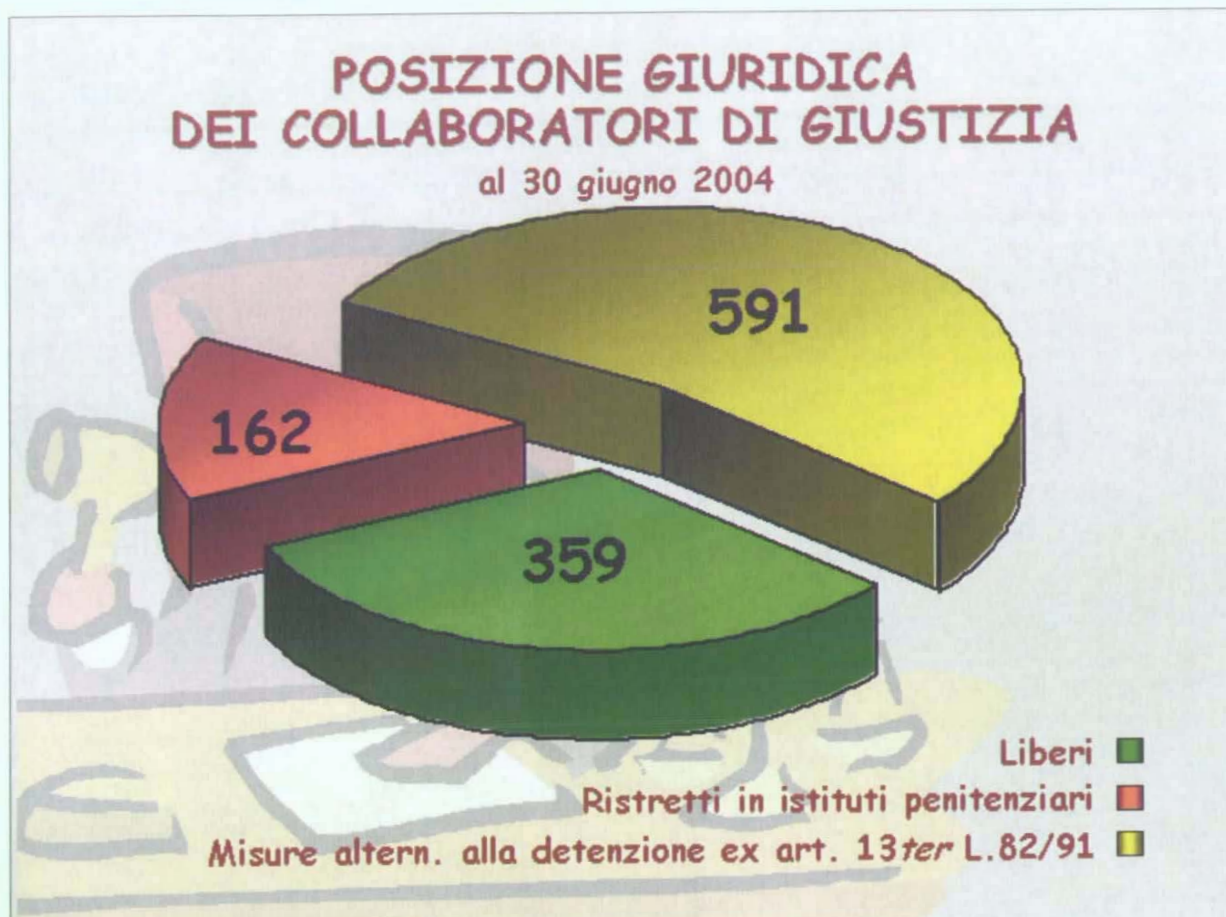
Nello stesso periodo, sono stati perfezionati, con la consegna dei nuovi documenti, i procedimenti, precedentemente autorizzati, relativi ad un testimone e 3 familiari e a un collaboratore e 6 familiari.

È tuttora allo studio, d'intesa con il l'Ufficio per il Coordinamento e Pianificazione per le Forze di polizia, una procedura che, pur salvaguardando l'identità riservata dei collaboratori di giustizia destinatari del cambio delle generalità, sia in grado di evitare l'uso dei nuovi nominativi per ottenere autorizzazioni o *status* cui gli interessati non avrebbero diritto con quelli originari, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 3, del D.LGS. 29/3/1993, n. 119.

c) I benefici penitenziari

La posizione giuridica dei collaboratori di giustizia al 30 giugno 2004 è rappresentata nel grafico che segue. Come si può notare, la maggior parte di essi è sottoposta alle misure alternative alla carcerazione,

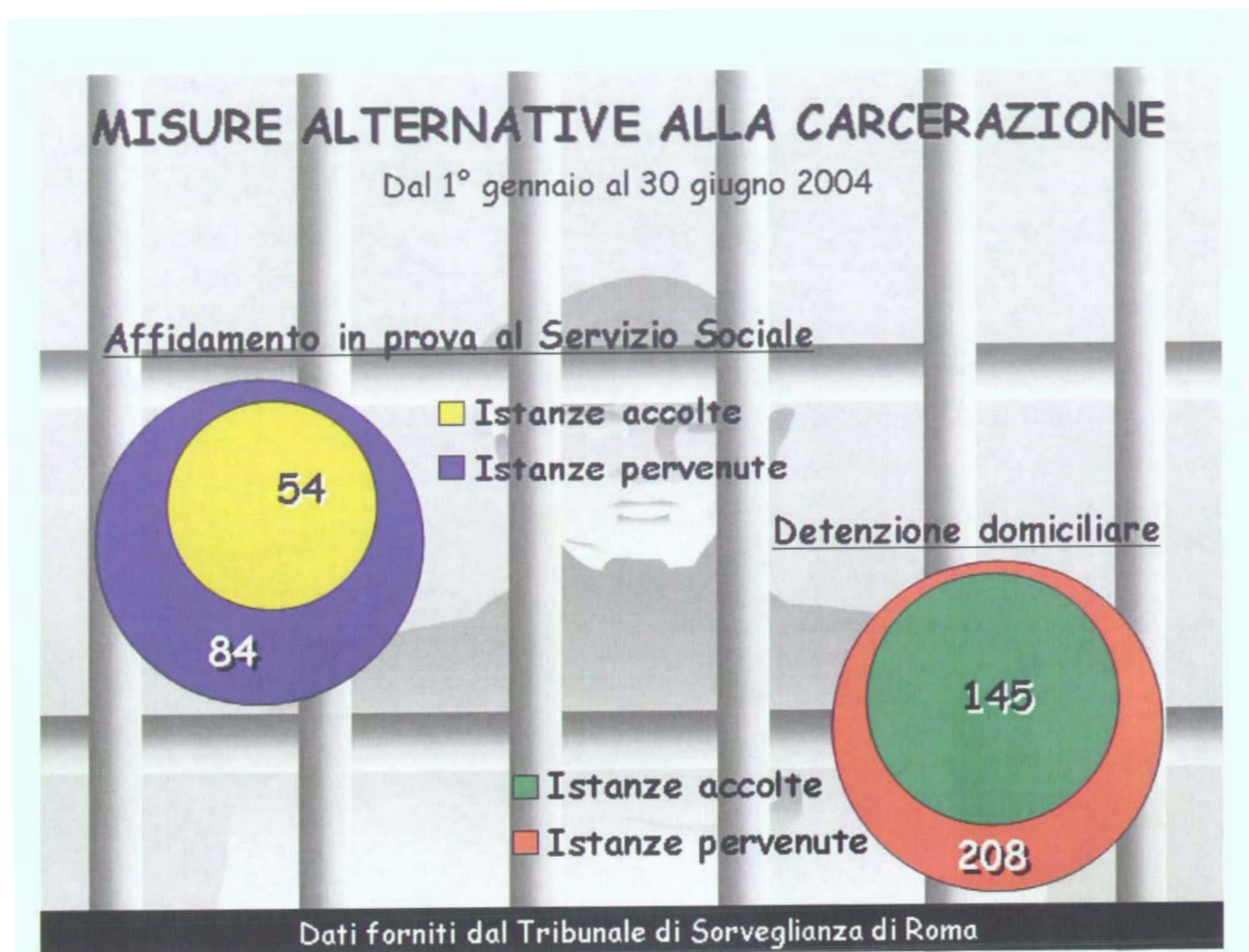
ed è ammessa, in particolare, alla detenzione domiciliare. Una buona parte dei collaboratori in esame è libera per fine pena o perché ancora non raggiunta da condanne definitive, mentre i restanti si trovano in carcere, dove scontano la pena in sezioni loro riservate.



L'art. 16 nonies della legge 15/3/1991, n. 82, introdotto dalla legge 13/2/2001, n. 45 ha radicalmente innovato la disciplina dell'accesso ai benefici penitenziari per i collaboratori di giustizia, stabilendo, contrariamente al passato, che essi debbano scontare un parte della pena in carcere, prima di poter fruire delle misure alternative.

In ossequio a detta norma, ogni decisione sulla concessione dei benefici penitenziari è adottata dal Tribunale di Sorveglianza di Roma.

Le decisioni del predetto Tribunale, nel semestre oggetto della presente Relazione, sono riportate nel grafico seguente, che evidenzia le istanze pervenute e quelle accolte.



La competenza del Tribunale di Sorveglianza di Roma in materia di benefici penitenziari per i collaboratori di giustizia è stabilita in base all'art. 12, comma 3 bis, della legge 15/3/1991, n. 82, secondo il quale le persone sottoposte a speciali misure di protezione eleggono domicilio nel luogo in cui ha sede la Commissione Centrale.

Con una delibera del 30/3/2004, la Commissione ha disposto di mantenere per un biennio, con possibilità di ulteriore proroga, detta elezione di domicilio anche ai collaboratori usciti dal programma di protezione a seguito della capitalizzazione delle misure di assistenza.

La decisione trova il suo fondamento nella necessità che al collaboratore vengano mantenute, anche dopo la cessazione della parte assistenziale del programma, alcune misure di protezione, fra le quali la schermatura, sia pure parziale, del domicilio da lui scelto.

CAPITOLO II

LA VITA DI RELAZIONE

a) *L'assistenza economica*

La cifra impiegata per l'attuazione delle speciali misure di protezione nel primo semestre 2004 è stata di 33.685.177 euro, con una diminuzione di 1.420.991 euro rispetto agli ultimi sei mesi del 2003.

Detto importo è in linea con quelli registrati a partire dal 2001, da cui si rileva una stabilizzazione della spesa, tendenzialmente più contenuta rispetto al periodo anteriore all'entrata in vigore della legge 45/2001.

Si è evidenziato, nelle precedenti Relazioni semestrali, l'incidenza della diminuzione delle spese di assistenza legale, che nel primo semestre del 2001 avevano toccato il 38% del totale complessivo, mentre nei periodi successivi si sono attestate su percentuali inferiori al 20% (nel semestre in esame, anzi, non hanno raggiunto il 10%).

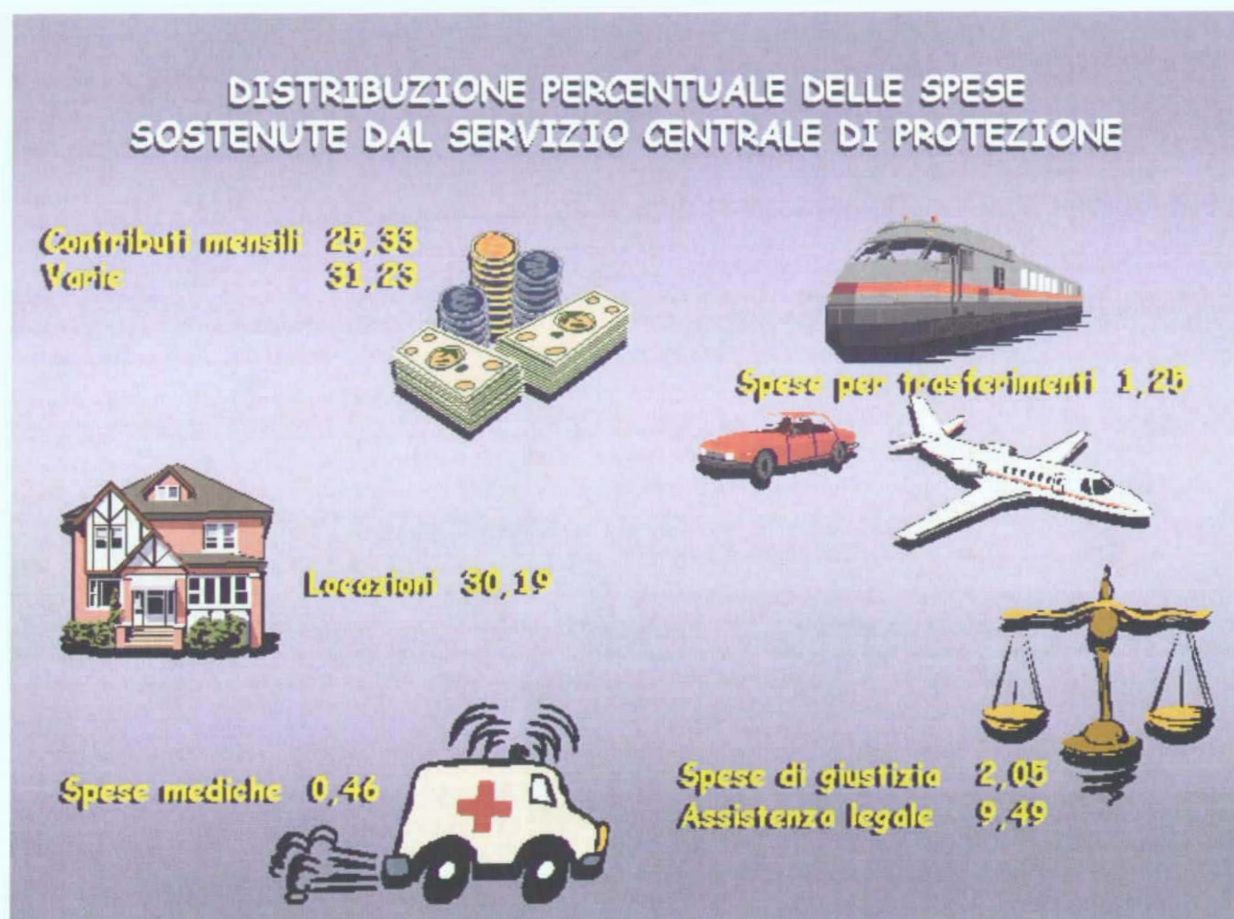
Questo significativo calo è dovuto al nuovo regime stabilito dalla legge 45/2001 e, successivamente, dall'art. 115 del Testo Unico sulle spese di giustizia, approvato con D.P.R. 30/5/2002, n. 115, che hanno introdotto il principio della liquidazione giudiziale delle spese legali delle persone ammesse al programma di protezione.

L'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato che i decreti di liquidazione giudiziale pervengono al Servizio Centrale di Protezione in tempi più lunghi rispetto alle parcelle, che, con il precedente regime, costituivano i titoli di pagamento delle spese legali e che venivano inoltrate direttamente dai difensori.

Il risultato è che i pagamenti sono distribuiti su un periodo di maggior durata, e ciò incide sulla spesa complessiva.

Nel semestre in esame, la voce di uscita più rilevante, come si può notare dalla seguente rappresentazione grafica, è quella (31%)

delle "varie", costituita, in gran parte, dagli importi delle capitalizzazioni, che sono raddoppiate rispetto al precedente semestre.



Di converso, sono diminuite, in percentuale, le spese per le misure periodiche di assistenza, del pagamento del canone di locazione e dell'assegno mensile, calate dal 67% del semestre precedente al 55%.

A tale proposito, va tenuto presente che i collaboratori e i testimoni "capitalizzati" non ricevono più le misure mensili di assistenza.

L'aumentato numero di capitalizzazioni, nel periodo oggetto della presente Relazione, non ha quindi provocato una crescita complessiva della spesa, ma solo una sua diversa ripartizione all'interno delle risorse disponibili.

E' inoltre doveroso ricordare che sui fondi per l'attuazione delle speciali misure di protezione gravano anche i costi per le misure di

sicurezza passive disposte dai Prefetti nei confronti dei testimoni che, su autorizzazione della Commissione Centrale, sono rimasti sotto tutela in località di origine.

In tali casi, le abitazioni e i luoghi di lavoro dei testimoni vengono frequentemente dotati di impianti di videosorveglianza e teleallarme, con costi di installazione e manutenzione assai elevati.

b) Il supporto sanitario

Le persone sottoposte a speciale programma di protezione sono dotate di libretti sanitari con generalità di copertura, che consentono loro di usufruire delle prestazioni delle strutture mediche pubbliche.

L'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione si occupa di fornire pareri tecnici sulle questioni sanitarie relative alle persone protette ed, inoltre, assicura, tramite i medici ad esso assegnati, prestazioni specialistiche non effettuabili in regime pubblico per questioni di sicurezza.

Nel primo semestre del 2004, l'Ufficio ha trattato oltre 3300 pratiche, di cui la metà relative a richieste di rimborso per spese farmaceutiche e prestazioni mediche.

A questa attività documentale, si sono aggiunte, nel medesimo periodo, 28 visite per accertamenti medico-legali e certificazioni amministrative.

Nello stesso periodo, 22 collaboratori e 44 familiari, di cui 43 minorenni, sono stati sottoposti, su loro richiesta, a colloqui di sostegno psicologico da parte dei Direttori tecnici psicologi assegnati all'Ufficio.

Anche 13 testimoni e 16 dei loro familiari, di cui 8 minori, hanno avuto accesso a tali prestazioni.

I disagi riscontrati negli adulti visitati consistono perlopiù in disturbi ansiosi, difficoltà di adattamento alla nuova condizione, stati depressivi e stress.

E' bene precisare che tale attività non è condotta a scopi statistici, bensì è finalizzata ad assicurare alle persone che manifestano difficoltà di adattamento alla vita sotto protezione un idoneo supporto da parte delle strutture pubbliche specializzate, senza compromettere la riservatezza.

Sotto questo profilo, sono state ulteriormente intensificate le relazioni tra l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione e le realtà socio-sanitarie diffuse sul territorio.

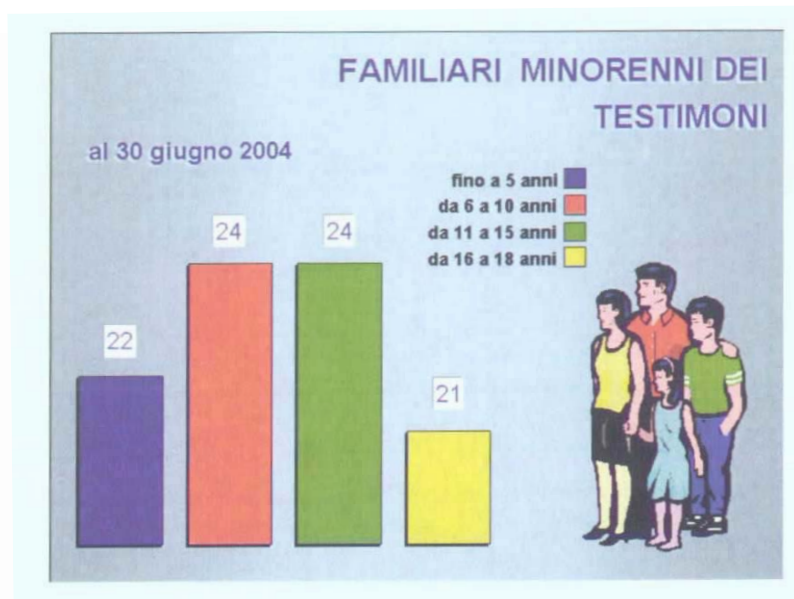
c) I soggetti minorenni.

Il numero dei minori inclusi nei programmi di protezione era, al 30 giugno 2004, di 1588, rispetto ai 1669 del precedente semestre. Tra i predetti minori, uno solo era titolare di programma di protezione in qualità di testimone, mentre i restanti 1587 erano familiari di collaboratori e testimoni (rispettivamente 1496 dei primi e 91 dei secondi).

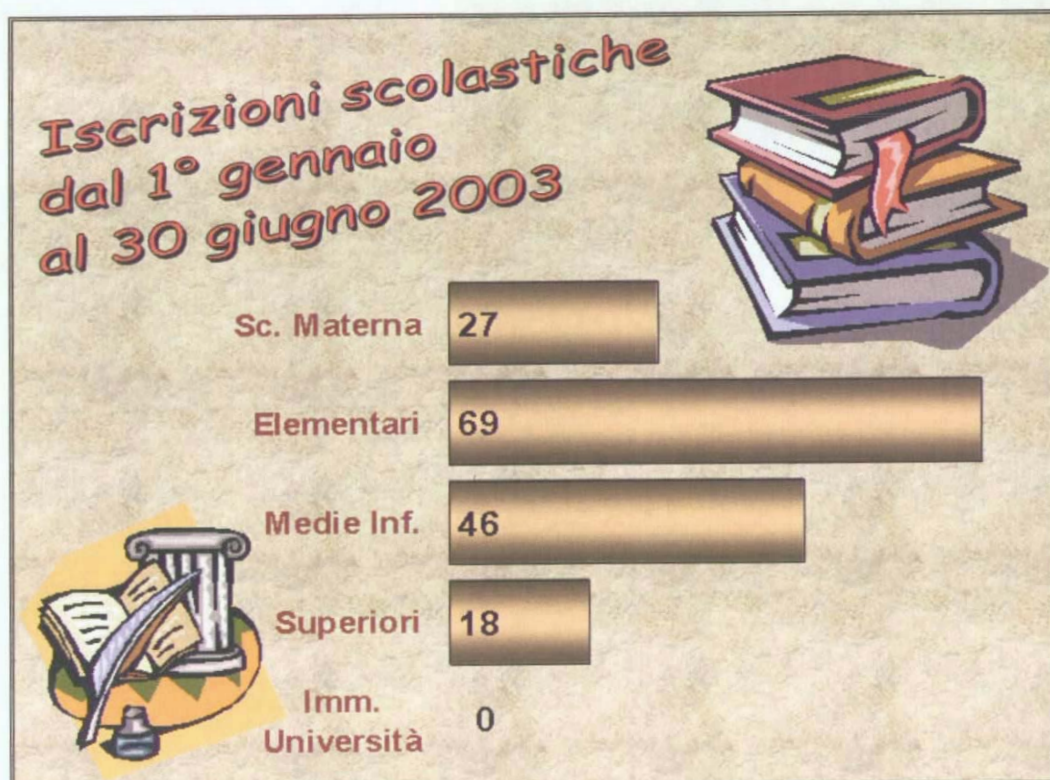


La composizione della popolazione minorile sotto protezione è distribuita fra maschi e femmine in proporzioni sostanzialmente equilibrate. Mentre infatti tra i congiunti di collaboratori i minorenni maschi sono 731 a fronte di 765 femmine, per i familiari di

testimoni il rapporto si inverte (50 ragazzi e 41 ragazze).



I dati relativi all'attività di inserimento scolastico dei minori fanno registrare, nel semestre in esame, 160 iscrizioni con generalità di copertura effettuate, a cura del Servizio Centrale di Protezione, a scuole di ogni ordine e grado, la cui suddivisione è riportata nel grafico.



Le situazioni dei minori all'interno dei nuclei familiari sono oggetto di costante attenzione da parte dello *staff* di Direttori tecnici psicologi della Polizia di Stato inseriti nell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione.

Nel periodo gennaio-giugno 2004, essi hanno eseguito interventi di orientamento e sostegno psicologico nei confronti di 51 minori, 43 dei quali congiunti di collaboratori e 8 di testimoni.

Dette visite hanno confermato le osservazioni degli anni passati sui disagi di questa particolarmente vulnerabile fascia della popolazione protetta.

In sintesi, i bambini avvertono talora difficoltà di socializzazione e di apprendimento, legati al trasferimento resosi necessario dalle località di origine a quelle protette, nonché problemi di inserimento, che spesso sfociano in reazioni di autoisolamento e chiusura al mondo esterno.

Anche gli adolescenti mostrano problemi di integrazione nella famiglia e reazioni di introversione, che si traducono di frequente in una prematura volontà di allontanarsi dalle famiglie di origine.

Va anche sottolineato che non sempre questi disagi trovano una causa esclusiva nelle difficoltà legate alla sottoposizione al programma di protezione, bensì hanno le loro radici in preesistenti situazioni di degrado socio-ambientale e conflitti familiari.

Per affrontare questo genere di problematiche, l'attività degli psicologi ha posto elevata attenzione al coordinamento con le strutture pubbliche e, in qualche caso, private.

Tale coordinamento ha la funzione di coniugare il mantenimento della riservatezza dell'identità con la qualità dell'assistenza sanitaria, soprattutto per quanto riguarda l'efficacia e la continuità dei trattamenti terapeutici.

L'esperienza maturata nel settore dagli psicologi del Servizio Centrale di Protezione è stata oggetto di vivo interesse, sia nell'ambito

nazionale sia in occasione di iniziative promosse da Istituzioni internazionali, e, in particolare, da EUROPOL.

d) Il reinserimento sociale

L'attività per il reinserimento sociale dei soggetti ammessi al programma di protezione costituisce da sempre un settore delicato e difficile da gestire per l'intero sistema.

La situazione del mercato del lavoro nel nostro Paese e la scarsità di competenze specifiche e di esperienze lavorative di quasi tutti i collaboratori di giustizia sono rilevanti ostacoli per il raggiungimento di un'autonomia economica sufficiente ad affrancarsi dalla parte assistenziale del programma.

Il Servizio Centrale di Protezione ha continuato, nel primo semestre 2004, l'attività volta a procurare ai collaboratori di giustizia il necessario supporto documentale per permettere loro l'accesso al mondo del lavoro in condizioni di parità con gli altri cittadini.

Detta attività si è concretata nel rilascio di 21 codici fiscali di copertura, 2 autorizzazioni da parte delle Camere di Commercio e un collocamento in aspettativa.

L'azione informativa nei confronti dei collaboratori di giustizia condotta dal Servizio Centrale di Protezione sulle potenzialità e le offerte del mercato del lavoro, unita alla predisposizione dei documenti necessari, ha permesso a 20 di essi, a 6 familiari e a 2 congiunti di testimoni di trovare occupazione nei settori dell'edilizia, del commercio e dei servizi.

Un importante canale di uscita agevolata dal sistema della protezione è costituito dalle capitalizzazioni delle misure di assistenza, che sono raddoppiate, a paragone del semestre precedente.

Esse sono state applicate, dopo un'accurata istruttoria confortata anche dai pareri delle Autorità giudiziarie che avevano avanzato le

proposte di programma e del Procuratore Nazionale Antimafia, a 166 collaboratori e 47 nuclei familiari di loro congiunti, nonché a 5 testimoni.

Detti provvedimenti, estranei a logiche premiali e di mero calcolo, sono emanati nello spirito di sostegno ad un percorso di reinserimento sociale già avviato da parte dei possibili beneficiari, che ha come tappa obbligata il raggiungimento dell'autonomia economica.

Questo obiettivo, come ricordato, non ha comportato ulteriori aggravii per la finanza pubblica, atteso che le capitalizzazioni sono stabilite dalla Commissione su parametri di massima che hanno come punto di riferimento l'ammontare delle misure di assistenza percepite durante il programma e comportano l'interruzione definitiva delle predette misure, che si concreta, nel medio termine, in un'economia di risorse.

Parimenti, si conferma che, sotto il profilo della sicurezza, i collaboratori e i testimoni capitalizzati continuano a usufruire degli accompagnamenti in occasione di impegni di giustizia.

CAPITOLO III

I COMPORTAMENTI SANZIONATI

I fatti valutabili per la revoca dei programmi di protezione sono elencati nell'art. 13 quater della legge 15/3/1991, n. 82, introdotto dall'art. 8 della legge 13/2/2001, n. 45.

Tra di essi, spiccano, per i collaboratori, la responsabilità per reati indicativi di reinserimento nel circuito criminale o indicativi di una mutamento dello stato di pericolo collegato alla collaborazione e il rifiuto di specificare i beni posseduti o controllati.

Altre cause di possibile revoca del programma, estese anche ai testimoni, sono il rifiuto di sottoscrivere il verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione e l'inosservanza delle regole che consentono di mantenere la riservatezza del domicilio e dell'identità.

Dette regole non hanno alcun intento vessatorio, ma discendono dalla considerazione che un programma di protezione, basato su una filosofia di mimetizzazione e schermatura dell'identità, viene irrimediabilmente vanificato da comportamenti che contrastano con tali presupposti.

Nel semestre in esame, sono state segnalate 47 violazioni comportamentali che hanno riguardato 26 collaboratori di giustizia.

Di tali violazioni, 15 consistevano in reati e 32 in infrazioni delle regole di sicurezza.

I reati segnalati erano prevalentemente delitti contro l'amministrazione della giustizia (6), seguiti da reati contro il patrimonio (2), contro la persona (2), contro la Pubblica Amministrazione (2) e traffico di stupefacenti (1). Nei due casi rimanenti, si è trattato di ipotesi di reato ascrivibili ad altre categorie.

Rispetto al precedente semestre, le violazioni comportamentali sono complessivamente in calo. I reati sono infatti scesi della metà, mentre le infrazioni amministrative appaiono stabili.

Nello stesso periodo, la Commissione ha revocato 2 programmi di protezione prima del termine naturale, mentre altri 4, già scaduti, non sono stati ulteriormente prorogati.



CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Nel periodo tra il gennaio e il giugno 2004, sono entrati nel sistema di protezione 12 testimoni, con un raddoppio rispetto al precedente semestre.

Nel contempo, 5 testimoni hanno usufruito, su loro richiesta e parere favorevole delle Autorità giudiziarie, della capitalizzazione delle misure di assistenza.

Essi hanno così potuto riacquistare un'autonomia economica, mantenendo, tuttavia, come misura di protezione, la tutela in occasione di impegni di giustizia legati alla testimonianza.

Dette iniziative sono pienamente conformi allo spirito della legge di riforma del 2001, secondo la quale la permanenza del testimone nel programma di protezione deve avvenire nell'ottica di un sollecito reinserimento sociale, ferme restando le condizioni di sicurezza.

Le capitalizzazioni sono avvenute dopo un costruttivo confronto tra gli interessati e la Commissione, in modo da individuare condivise iniziative economiche potenzialmente idonee a garantire un futuro *standard* di vita paragonabile a quello goduto prima dell'ingresso nella protezione.

In tale contesto, i testimoni che ne avevano fatto richiesta hanno potuto beneficiare, per gli aspetti pratici relativi ai progetti di reinserimento, dell'assistenza di consulenti specializzati, con oneri a carico del Servizio Centrale di Protezione.

Nello stesso tempo, la Commissione e il Servizio hanno prestato assistenza, soprattutto dal punto di vista della produzione documentale, ai testimoni nell'accesso ai benefici previsti dalla legge per i soggetti vittime di estorsione e usura.

I risarcimenti economici previsti da tali normative possono infatti integrare la capitalizzazione, consentendo ai testimoni di poter tornare a quelle attività imprenditoriali che in molti casi erano stati costretti ad abbandonare per le pressioni delle organizzazioni criminali.

Da questo punto di vista, un impegno ragguardevole è richiesto dai complessi adempimenti per la definizione dei rapporti relativi alle imprese precedentemente gestite dai testimoni. E' ovvio infatti che l'avvio di una nuova impresa non può prescindere dalla liquidazione definitiva di quella esercitata in precedenza, operazione che esige una non facile ricostruzione documentale.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre erogato numerosi piccoli prestiti senza interessi e contributi *una tantum* di modesta entità ai testimoni ed ai loro familiari.

Tali somme sono state impiegate per soddisfare esigenze scolastiche, formative e familiari, come la frequentazione di corsi professionali privati, quando non sia stato possibile ricorrere a quelli regionali, l'assistenza di *baby sitter* per i bambini, l'acquisto di computer e attrezzature per lo studio.

Si è così potuto dare attuazione alla previsione normativa che riconosce il diritto del testimone a mantenere un tenore di vita personale e familiare di livello analogo a quello precedente l'ingresso nella protezione.

Sotto il profilo di un'assistenza non limitata a quella economica, si è rivelata preziosissima, nel semestre in esame, l'azione dei Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di Protezione, che hanno effettuato colloqui di sostegno e orientamento nei confronti di 13 testimoni e 16 loro familiari, di cui la metà minorenni.

In caso di necessità, si è provveduto ad indirizzare gli interessati presso strutture terapeutiche pubbliche e private, tramite accordi preventivi che hanno consentito un percorso di cure rispettoso delle condizioni di riservatezza.

Sono inoltre proseguiti, nel semestre in esame, i rapporti con il Servizio dell'INPS competente per l'accertamento di eventuali danni biologici conseguenti all'ingresso nel programma di protezione.

In base alla convenzione appositamente stipulata tra detto Ente e il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e che è, attualmente, in corso di rinnovo, sono state finora effettuate le visite del caso nei confronti di otto persone, tra testimoni e familiari.

Sono in fase istruttoria alcune posizioni di testimoni, per gli adempimenti connessi all'acquisto, da parte dello Stato tramite l'Agenzia del Demanio, dei beni immobili in località d'origine di proprietà dei testimoni, in base all'art. 16 ter, comma 3, della legge 82/1991.

Per completare il quadro relativo ai testimoni, è doverosa una panoramica sulle speciali misure di protezione cui alcuni di essi sono sottoposti nelle località in cui risiedevano all'atto dell'inizio della collaborazione con la giustizia.

Al 30 giugno 2004, tali misure erano attive nei confronti di sette testimoni, che avevano ricusato il trasferimento in altre zone del territorio nazionale.

Le speciali misure sono state introdotte dalla legge 13/2/2001, n. 45 come alternativa al programma speciale di protezione e, pur essendo deliberate dalla Commissione Centrale, la loro determinazione e attuazione spetta al Prefetto della località di residenza del titolare.

Si tratta dunque di uno strumento di grande valore dimostrativo, in quanto la sua applicazione permette, a chi sceglie di testimoniare, di continuare a vivere e lavorare con sicurezza nel proprio ambiente, senza essere costretto a difficili scelte di allontanamento.

Non si può certo ignorare che la presenza di un testimone da proteggere richiede alle Forze di polizia della località di origine un impegno supplementare di risorse umane e materiali, che risulta particolarmente gravoso a causa del livello di rischio.

In tale contesto, la scelta potenzialmente più idonea per salvaguardare la vita e la libertà di movimento dei testimoni è quella di integrare la sorveglianza fisica con dispositivi di sicurezza alle loro dimore e luoghi di lavoro.

In questa direzione, sono state avviate forme di coordinamento tra la Commissione Centrale e i Prefetti interessati, cui spetta il compito di individuare e realizzare concretamente, con l'eventuale apporto del Servizio Centrale di Protezione, i dispositivi di sicurezza adatti ai singoli casi.

CAPITOLO V

L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE: IL DECRETO 161/2004

Nella Gazzetta Ufficiale del 25/6/2004 è stato pubblicato il Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161, emanato in attuazione dell'art. 17 bis, comma 1, del nuovo testo della legge 15/3/1991, n. 82.

Il testo, frutto di un lungo lavoro di un gruppo formato da magistrati e funzionari del Ministero dell'Interno, rappresenta un momento fondamentale del processo di riforma del sistema introdotta dalla legge 45/2001.

Esso disciplina infatti nel dettaglio i contenuti delle speciali misure di protezione, del programma di protezione e del piano provvisorio di protezione adottato in via d'urgenza e sostituisce i precedenti decreti del 24/11/1994.

E' opportuno a questo punto esaminare sinteticamente il Decreto 161/2004, evidenziando i punti di maggiore interesse.

Dopo una distinzione tra le varie tipologie di misure di protezione (art. 1), l'art. 2 stabilisce le modalità di formulazione delle relative proposte da parte delle Autorità giudiziarie, riproducendo, in sostanza, l'art. 11 della legge 82/1991. E' tuttavia interessante rilevare la possibilità, introdotta dal comma 4, di integrare con i necessari elementi le proposte prive di sottoscrizione o sottoscritte da Organi giudiziari non legittimati.

Non si è voluto, in sostanza, introdurre eccessivi vincoli formali alle proposte, in considerazione dei tempi ristrettissimi tra inizio delle dichiarazioni e redazione della proposta, che deve essere ovviamente avanzata prima che la segretezza della collaborazione sia compromessa.

L'art. 3 del Decreto 161/2004 specifica i contenuti della proposta di speciali misure di protezione, soprattutto in ordine al valore, almeno potenziale, delle dichiarazioni rese e al livello del pericolo.

Per questo, è riconosciuta alla Commissione Centrale la facoltà di richiedere l'indicazione degli eventuali provvedimenti, anche cautelari, adottati dall'Autorità giudiziaria in base alle dichiarazioni del collaboratore, le notizie sulle informazioni rese ai fini di eventuali sequestri di beni di provenienza illecita e gli elementi sul pericolo.

Il successivo art. 4 definisce i contenuti della proposta di piano provvisorio di protezione. Tale istituto è stato introdotto dall'art. 6 della legge 45/2001, in sostituzione delle cosiddette "misure urgenti" demandate al Capo della Polizia.

Esso viene applicato, su specifica proposta dell'Autorità giudiziaria, quando la gravità del pericolo per gli interessati non permette di definire in tempi brevi la proposta di speciali misure di protezione.

La norma in esame disciplina gli elementi da fornire nella proposta di piano provvisorio, la cui adozione è di competenza della Commissione Centrale, mentre l'attuazione concreta è compito del Servizio Centrale di Protezione.

E' interessante notare che il comma 4 si occupa delle misure di eccezionale urgenza di cui all'art. 13, comma 1, della legge 82/1991.

Tali misure possono essere adottate dall'Autorità provinciale di pubblica sicurezza, in tutti i casi nei quali l'urgenza di fronteggiare il pericolo è tale da non poter attendere la decisione della Commissione sulla proposta di piano provvisorio.

In questi casi, il Prefetto può provvedere direttamente agli interventi di sicurezza ed assistenza nei confronti dei soggetti a rischio fino all'adozione del piano provvisorio, utilizzando, a tal fine, su autorizzazione del Capo della Polizia, le risorse finanziarie destinate all'attuazione delle speciali misure di protezione.

In materia, l'art. 4, comma 4, del Decreto 161/2004 prevede che l'Autorità giudiziaria che ha proposto il piano provvisorio informi il Prefetto della situazione di rischio.

Quest'ultimo, a sua volta, adotta, ai sensi del comma 6, gli interventi di sicurezza e assistenza necessari, informando la Commissione Centrale e richiedendo al Capo della Polizia l'autorizzazione di avvalersi dei mezzi finanziari previsti dall'art. 17 della legge 82/1991 per l'attuazione delle speciali misure di protezione.

Fino all'adozione del piano provvisorio, il Prefetto è tenuto a comunicare alla Commissione Centrale gli elementi di cui dispone sull'esposizione a pericolo degli interessati, nonché le valutazioni sull'efficacia delle misure adottate e le notizie utili per le decisioni della Commissione (art. 4, commi 8 e 9, del Decreto 161/2004).

Le norme citate stabiliscono che il Prefetto ha la competenza esclusiva di stabilire le misure di eccezionale urgenza che precedono l'adozione del piano provvisorio di protezione e che funge, in questa fase, da interlocutore diretto della Commissione Centrale.

Altra norma di contenuto innovativo è l'art. 6, in cui sono elencati i contenuti del piano provvisorio di protezione.

A tale proposito, è bene rilevare che le misure urgenti, che nel precedente sistema svolgevano sostanzialmente la funzione attualmente ricoperta dal piano provvisorio, non erano regolate nel dettaglio da atti normativi.

Ai sensi del citato art. 6, il piano provvisorio può contenere misure di vigilanza e tutela da parte degli Organi locali di polizia, interventi tecnici di sicurezza, trasferimenti di località e, se necessario, misure economiche per alloggio, mantenimento e assistenza legale.

La competenza nell'attuazione spetta al Servizio Centrale di Protezione o, nei casi in cui non sia necessario il trasferimento in località protetta, al Prefetto.

I successivi art. 7 e 8 stabiliscono, rispettivamente, i contenuti delle speciali misure di protezione (applicate, secondo il nuovo testo dell'art. 14 della legge 82/1991, dal Prefetto della località di residenza degli

interessati) e del programma speciale (attuato dal Servizio Centrale di Protezione).

I citati articoli riproducono il contenuto dei commi 4, 5 e 6 dell'art. 13 della legge 82/1991, nel testo modificato dall'art. 6 della legge 45/2001.

Pur senza valicare i limiti propri di un atto regolamentare, sono stati inseriti alcuni importanti aspetti di dettaglio per delineare meglio alcuni istituti.

In questa prospettiva, è stata prevista (art. 7, comma 2) la possibilità di godere della protezione in sede locale per il testimone che non intenda trasferirsi in altre località; nell'art. 8, comma 3, punto h, è introdotta la stipulazione di intese tra il Servizio Centrale di Protezione e il Centro Elaborazione Dati per evitare che i documenti di copertura rilasciati ai collaboratori di giustizia siano impunemente utilizzati fuori dei casi consentiti; nei commi dal 9 al 12 dello stesso art. 8 vengono elencati i procedimenti le cui spese di assistenza legale sono imputabili al programma di protezione.

L'art. 9 detta regole di trasparenza maggiori sugli obblighi delle persone protette, stabilendo espressamente la comunicazione agli interessati delle regole del programma di protezione e subordinando l'entrata in vigore di quest'ultimo alla integrale accettazione delle clausole che lo compongono.

Assai importante è anche il successivo art. 10, in cui viene disciplinato il procedimento per la modifica delle speciali misure di protezione e per il futuro reinserimento sociale.

In questa direzione, sono significativi i commi 14 e 15 di detto articolo, che per la prima volta codificano i criteri per la capitalizzazione delle misure di assistenza per i collaboratori e i testimoni.

I primi potranno fruire di una capitalizzazione basata sull'importo dell'assegno di mantenimento, calcolato su un arco di tempo da due a cinque anni, con l'aggiunta di una somma fissa a titolo di contributo per la sistemazione alloggiativa.

Per i testimoni, in considerazione del particolare rilievo loro dato dalla legge di riforma, il periodo massimo per il calcolo della capitalizzazione è invece di dieci anni.

Il comma 14 dell'art. 10, inoltre, garantisce ai soggetti "capitalizzati" di continuare a fruire della scorta e delle spese anche per gli impegni di giustizia che, pur legati alla pregressa collaborazione, intervengono dopo la cessazione del programma.

Per ribadire la natura di contributo di sostegno sociale della capitalizzazione, il comma 15 dell'art. 10 subordina la concessione del periodo massimo alla presentazione, sia da parte dei collaboratori che dei testimoni, di un progetto di reinserimento sociale.

Rientra in questa logica anche il comma 3 dell'art. 12 del Decreto 161/2004, secondo il quale la Commissione fornisce ai testimoni di giustizia il supporto tecnico per accedere alle misure economiche che lo Stato riconosce alle persone vittime di estorsione o usura.

Si tratta, come noto, di interventi che richiedono particolari condizioni da parte dei possibili beneficiari e che prescindono dalla sottoposizione al programma di protezione come testimone di giustizia.

Il supporto che può essere fornito dalla Commissione è dunque di tipo informativo e di agevolazione documentale, soprattutto perchè molti testimoni che hanno abbandonato la località di origine per sottoporsi al programma di protezione possono incontrare difficoltà a produrre gli atti richiesti dalle procedure per la concessione dei benefici.

In questo senso, è necessaria l'azione del Servizio Centrale di Protezione, che può assumersi l'incarico di reperire i documenti, tramite i Nuclei Operativi di Protezione già attivi o in via di costituzione nelle Regioni da cui proviene la maggior parte dei testimoni.

Un segnale indicativo del clima di sempre maggiore disponibilità e sostegno nei confronti dei testimoni è rappresentato dal comma 5 del

predetto art. 12, in cui è stabilita la possibilità che essi si incontrino con la Commissione per illustrare esigenze e progetti.

Si tratta della trasposizione normativa di metodo di confronto che la Commissione ha praticato costantemente negli ultimi anni, nella convinzione che i testimoni vadano sostenuti e assistiti non solo con misure tutorie e finanziarie, ma anche con l'impegno delle Istituzioni a ricostruire un'esistenza adeguata per loro e i familiari.

Il successivo art. 13, comma 2, prevede l'adozione, da parte del Capo della Polizia, delle direttive cui i Prefetti dovranno attenersi per poter utilizzare i fondi di cui all'art. 17 della legge 82/1991, sia per l'attuazione delle misure di eccezionale urgenza che precedono il piano provvisorio, sia per le speciali misure di protezione in sede locale.

Gli art. 13, comma 1, e 14, comma 1, del nuovo testo della legge 82/1991 contemplano infatti un potere autorizzatorio del Capo della Polizia per l'impiego dei predetti fondi da parte dei Prefetti, che sono tuttavia responsabili dell'individuazione e predisposizione delle misure di tutela e assistenza.

Il comma 3 dell'art. 13 del D.M. 161/2004 riguarda l'emanazione, da parte del Capo della Polizia, di una "Prassi della normativa primaria e regolamentare in tema di protezione e assistenza dei collaboratori e testimoni di giustizia".

Si tratta, in sostanza di una sorta di manuale operativo per gli addetti alla protezione, che raccoglie le principali disposizioni di legge e fornisce le indicazioni procedurali.

Esso, emanato già dal 1997 e aggiornato negli anni successivi, ha costituito un fondamentale strumento di lavoro per gli addetti alla protezione. Si è dunque ritenuto opportuno, in sede di elaborazione del Regolamento ministeriale, prevedere espressamente la sua funzione e conferirle un riconoscimento formale, attraverso l'avallo del Capo della Polizia.

Gli artt. dal 14 al 17 del Decreto riproducono sostanzialmente gli artt. 10 e 11 del D. I. 24/11/1994, n. 687, che stabiliva alcuni adempimenti procedurali in materia di cambiamento delle generalità e i requisiti formali per la tenuta del relativo registro.

L'abrogazione del D.I. 687/1994, contestuale all'entrata in vigore del D.M. 161/2004, ha reso necessario integrare quest'ultimo con il contenuto delle predette norme.

Di portata innovativa sono il 4° e il 5° comma dell'art. 17 del D.M. 161/2004, che consentono di mantenere, sia pure in maniera riservata e non accessibile dall'esterno, per i collaboratori destinatari di cambio delle generalità, un collegamento tra l'identità originaria e quella nuova, per quanto riguarda le situazioni soggettive e le condanne penali.

Una delle difficoltà applicative del cambio delle generalità era infatti la possibilità che i collaboratori utilizzassero la nuova identità per richiedere autorizzazioni o costituire *status* che, in base a provvedimenti interdittivi o in assenza dei requisiti, non avrebbero potuto conseguire con quella originaria.

Giova ricordare che il cambio di generalità basa la sua efficacia sull'impossibilità di coniugare vecchia e nuova identità dei beneficiari.

Per evitare usi irregolari dei nuovi nominativi e, nello stesso tempo, mantenere la segretezza su questi ultimi, i suddetti commi 4 e 5 prevedono apposite intese riservate tra il Servizio Centrale di Protezione e il Centro Elaborazione dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

L'approvazione del D.M. 161/2004 è determinante nel completamento della riforma del sistema della protezione avviato con la legge 45/2001.

Esso disciplina infatti nel dettaglio alcuni istituti introdotti *ex novo* da tale legge, quali le speciali misure di protezione e il piano provvisorio, definisce in maniera sistematica i nuovi compiti attribuiti ai Prefetti e delinea con maggior precisione la fase della modifica e della revoca dei programmi di protezione, con particolare riguardo ai criteri per

l'attribuzione delle "capitalizzazioni", che non erano finora descritti in nessun atto normativo generale.

Per quanto concerne gli altri Regolamenti di attuazione della legge 45/2001, si elencano, di seguito, il loro oggetto e lo stato di attuazione.

1. Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quello dell'Economia e delle Finanze, sulla riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione, nel rispetto della suddivisione in Uffici di gestione separata per collaboratori e testimoni (art. 14, comma 1, della legge 82/1991 modificato dall'art. 9 legge 45/2001). Il Ragioniere generale dello Stato ha chiesto che vengano apportate alcune integrazioni al testo.
2. Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quello della Giustizia, sulla conservazione e trasferimento del posto di lavoro per le persone sotto protezione, e le specifiche modalità di assistenza e reinserimento sociale dei minori (art. 13 comma 8 legge 82/1991, modificato dall'art. 6 legge 45/2001). In merito, è stato richiesto il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni, per i profili che potrebbero interessare l'impiego alle dipendenze di Enti locali territoriali.
3. Decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con quello dell'Interno, sulle misure per il trattamento penitenziario dei collaboratori della giustizia (art. 17 bis, comma 2, legge 82/1991, introdotto dall'art. 19 della legge 45/2001). È stata elaborata una bozza di testo, attualmente all'esame delle Amministrazioni interessate.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il primo semestre del 2004 non ha visto, rispetto a quello precedente, nessuna variazione nell'afflusso dei collaboratori di giustizia, mentre vi è stata una crescita quantitativa dei testimoni.

Le cifre non denotano, per quanto riguarda i collaboratori, decrementi tali da far pensare a crisi di sofferenza del sistema, se confrontati con i dati registrati a partire dall'entrata in vigore della legge 45/2001.

A tale proposito, è doveroso ricordare che quest'ultima ha introdotto criteri di selezione più rigidi, restringendo l'area dei reati cosiddetti "rilevanti" per l'ammissione al programma in qualità di collaboratore di giustizia e introducendo alcune nuove caratteristiche per la valutazione degli apporti collaborativi.

Per quanto riguarda i testimoni, il numero di richieste di piano provvisorio (14) registrate nel primo semestre 2004 è lo stesso di quello del primo semestre 2002, che rappresentava, finora, il picco più alto raggiunto dal 2001, anno di entrata in vigore della nuova normativa che riconosce ai testimoni di giustizia, per la prima volta, uno *status* amministrativo e assistenziale diverso da quello dei collaboratori.

Sotto il profilo della provenienza delle proposte dei testimoni, il raffronto con il precedente semestre mostra una ripresa di quelle giunte dalla Campania, che rappresentano la metà del totale, un leggero aumento per quelle in arrivo dalla Puglia, mentre resta stabile la situazione della Calabria.

Un esame analogo per le proposte dei collaboratori conferma, come serbatoio principale del fenomeno, l'area geo-criminale campana, mentre in Sicilia ancora una volta il maggior numero di proposte viene dall'Autorità giudiziaria di Catania.

Il forte aumento, sempre rispetto al secondo semestre 2003, delle proposte per collaboratori provenienti dalle Autorità giudiziarie pugliesi

viene controbilanciato da un calo di quelle originate dalle Procure della Calabria.

Il fenomeno collaborativo continua dunque a porsi, come nel più recente passato, come fondamentale strumento di indagine contro le realtà criminali profondamente radicate nel tessuto socio-economica delle predette Regioni, nelle quali costituisce un costante fattore di contrasto delle organizzazioni malavitose.

La fase di uscita dal sistema di protezione dei collaboratori e dei testimoni viene gestita soprattutto attraverso le capitalizzazioni delle misure di assistenza, che, nel semestre in esame, hanno conosciuto un ulteriore impulso rispetto al *trend*, pur in continua crescita, degli ultimi anni.

Le capitalizzazioni, che non hanno alcun fine premiale, ma solo di sostegno economico, hanno la funzione di agevolare il reinserimento socio-lavorativo dei soggetti che hanno quasi completato i loro impegni dibattimentali e nei cui confronti il livello del pericolo è significativamente calato.

I destinatari di tale misura potranno intraprendere un'attività autonoma o avere un periodo di tranquillità economica da impiegare nella ricerca di un lavoro dipendente.

Ancor più significativo è il ruolo della capitalizzazione nel processo di reinserimento sociale dei testimoni. Essi, in considerazione dell'alto valore morale e civile della scelta compiuta, devono certamente essere messi in condizione di recuperare un'autonomia lavorativa ed economica di grado almeno pari a quella precedente il programma.

I criteri finora impiegati dalla Commissione Centrale nel determinare la capitalizzazione sono stati recepiti nell'articolo 10, comma 15, del Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161, con cui è stato disciplinato il contenuto delle speciali misure di protezione.

È importante sottolineare che la citata norma ha espressamente vincolato l'erogazione dell'importo massimo delle capitalizzazioni alla

presentazione, da parte dei potenziali beneficiari, di un progetto di reinserimento socio-lavorativo, con ciò ribadendo la loro natura di strumento di reintegrazione sociale.

Per quanto riguarda le progettualità nella gestione dei programmi di protezione, è opportuno un accenno al completamento della rete territoriale dei Nuclei Operativi di Protezione, con l'istituzione degli Uffici di Napoli, Bari e Reggio Calabria.

Detti Uffici si aggiungeranno ai 14 Nuclei già attivi dal 1995 e a quelli di Palermo e Catania, istituiti nel 2003.

I 3 nuovi Nuclei, che dovrebbero entrare in funzione nel 2005, svolgeranno la loro attività nelle Regioni che forniscono tradizionalmente il maggior numero complessivo di collaboratori e testimoni.

I compiti dei predetti Uffici saranno di curare i rapporti giuridici che le persone protette lasciano pendenti in località d'origine a causa del loro repentino trasferimento in luoghi protetti, di effettuare con loro i colloqui preliminari all'accesso nel sistema della protezione e di collaborare in veste consultiva con le Autorità locali di Pubblica Sicurezza nei casi in cui gli interessati vengano ammessi a speciali misure senza spostamenti territoriali.

Va precisato che i colloqui preliminari all'ingresso nella protezione sono esclusivamente finalizzati ad illustrare agli interessati i contenuti e le regole del programma di protezione, senza interferire con logiche investigative né con il merito delle dichiarazioni.

L'attività del Servizio Centrale di Protezione, cui si è dato ampio rilievo nel corso della presente Relazione, ha suscitato l'attenzione di altri Paesi, che guardano all'esperienza italiana per dotarsi di una legislazione sulla protezione dei testimoni o migliorare quella esistente.

Tale interesse si è manifestato in varie occasioni.

Nel febbraio 2004, si è tenuto un incontro tra rappresentanti del Servizio Centrale di Protezione e il segretario per i Diritti umani del

Governo brasiliano, richiesto da quest'ultimo, nel corso di una visita ufficiale in Italia, per avere notizie sull'applicazione del programma di protezione testimoni del nostro Paese.

Un incontro analogo è avvenuto nel giugno 2004 con una delegazione della Polizia del Quebec (Canada), che stava compiendo una missione di studio in Europa e che aveva chiesto espressamente notizie sulla legislazione italiana nella protezione dei testimoni.

Sempre nel giugno 2004, il Servizio Centrale di Protezione ha inviato un proprio relatore, su richiesta del Ministero della Giustizia della Lettonia, ad un seminario tenutosi a Riga sui problemi applicativi della legislazione sui testimoni.

In conclusione, i nuovi apporti dei collaboratori e dei testimoni nei primi sei mesi del 2004 dimostrano la perdurante vitalità del fenomeno e il suo importantissimo ruolo nel contrasto al crimine organizzato.

In questo contesto, l'approvazione del Decreto del Ministro dell'Interno n. 161/2004 rappresenta una tappa decisiva nel completamento del sistema regolamentare delineato nella legge 45/2001.

Il suddetto atto normativo precisa sia i contenuti dei vari tipi di speciali misure previste dalla legge, sia le competenze dei Prefetti e del Servizio Centrale di Protezione e il loro rapporto con la Commissione Centrale.

Una costante sinergia fra tali Organi, sistematicamente correlata ad un corretto esercizio del potere propositivo delle Autorità giudiziarie (su cui incidono, sia pure sotto l'aspetto prevalentemente formale, alcune disposizioni del Decreto 161/2004) è il necessario fondamento perché il sistema di protezione continui ad essere, come in passato, un valore aggiunto nelle politiche di repressione delle più insidiose e articolate forme di criminalità.