

Doc. **XCI**

n. **2**

RELAZIONE

**SU PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA LORO EFFICACIA E
SULLE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE PER COLORO
CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA**
(Primo semestre 2005)

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

Presentata dal Ministro dell' interno
(AMATO)

Comunicata alla Presidenza il 29 novembre 2007

PAGINA BIANCA

INDICE

—

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

PARTE PRIMA

LA SITUAZIONE ATTUALE

CAPITOLO I

I flussi di ingresso	»	9
----------------------------	---	---

CAPITOLO II

La Commissione centrale	»	13
-------------------------------	---	----

CAPITOLO III

La dimensione quantitativa	»	17
----------------------------------	---	----

PARTE SECONDA

L'ESECUZIONE DELLE SPECIALI MISURE

CAPITOLO I

LA TUTELA

a) Gli impegni di giustizia	»	25
b) La mimetizzazione dell'identità	»	26
c) I benefici penitenziari	»	28

CAPITOLO II

L'ASSISTENZA

a) Le spese di attuazione	»	31
b) Le problematiche sanitarie	»	33

c) I minori	Pag.	34
d) Le prospettive di reinserimento sociale	»	36
 CAPITOLO III		
Le revoche dei programmi	»	38
 CAPITOLO IV		
I testimoni	»	40
 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE		
	»	43

PREMESSA

La verifica del sistema di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia contenuta nelle Relazioni al Parlamento presentate dal Ministro dell'Interno, ai sensi dell'art. 16 della legge 15/3/1991, n. 82, ha permesso, nel tempo, un monitoraggio progressivo delle caratteristiche e dell'evoluzione del fenomeno.

In analogia alle precedenti versioni, anche quella qui presentata, che si riferisce al primo semestre del 2005, è stata redatta secondo un approccio prevalentemente statistico-informativo, pur non rinunciando a sottolineare le problematiche generali del settore.

In primo luogo, è stato analizzato il flusso in entrata dei collaboratori e dei testimoni di giustizia e dei loro familiari, attraverso le proposte delle Autorità giudiziarie e l'attività della Commissione Centrale.

Si è poi passati ad una sorta di censimento della popolazione protetta, utile per mostrare l'aspetto gestionale. A tale proposito, basti pensare che quasi la metà dei familiari ammessi alle speciali misure di protezione ha meno di 18 anni.

Si sono anche illustrati i settori di attività del Servizio Centrale di Protezione, dall'organizzazione degli impegni di giustizia, alla mimetizzazione dell'identità, all'assistenza economica e sanitaria, al processo di reintegrazione sociale.

Una particolare attenzione è stata dedicata alle capitalizzazioni, che si sono progressivamente affermate come il metodo più efficace per l'uscita dei collaboratori e dei testimoni dal programma di protezione con concrete prospettive di reinserimento socio-lavorativo.

In linea di continuità con le precedenti stesure, un capitolo è stato riservato ai testimoni di giustizia, soggetti di particolare attenzione istituzionale da parte della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di Protezione, in considerazione dell'alto valore civico del loro ruolo.

La presente Relazione si propone di fornire, come per il passato, un utile contributo alla riflessione complessiva sul problema dei

collaboratori e dei testimoni di giustizia, la cui importanza tra gli strumenti di contrasto ai fenomeni criminali è da tempo generalmente riconosciuta.

PARTE PRIMA

LA SITUAZIONE ATTUALE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

I FLUSSI DI INGRESSO

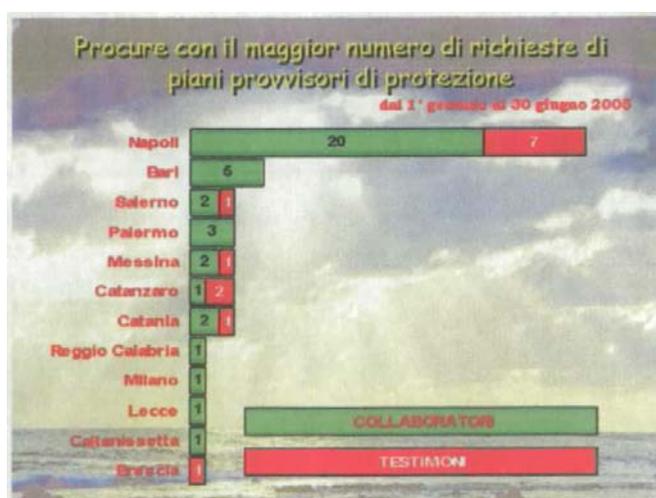
Nel primo semestre del 2005, le Autorità giudiziarie hanno inoltrato alla Commissione Centrale 40 proposte di speciali misure di protezione, in favore di altrettanti collaboratori di giustizia, e 15 per testimoni.

Tutte le proposte sono state accompagnate da una contestuale richiesta di piano provvisorio di protezione in via d'urgenza, ad eccezione di due, entrambe per testimoni.

Nel precedente semestre, il numero delle richieste relative a collaboratori era stato identico, mentre quello per i testimoni era inferiore di 6 unità.

Anche il raffronto con i primi sei mesi del 2004 presenta un quadro sostanzialmente stabile: in tale periodo, infatti, erano pervenute 39 proposte per collaboratori e 12 per testimoni.

Il maggior numero di proposte per testimoni nei primi sei mesi del 2005 è giunto dalla Procura della Repubblica di Napoli (7), mentre due testimoni sono stati proposti da quella di Catanzaro. Seguono, con una proposta a testa, le Procure di Brescia, Catania, Messina e Salerno.



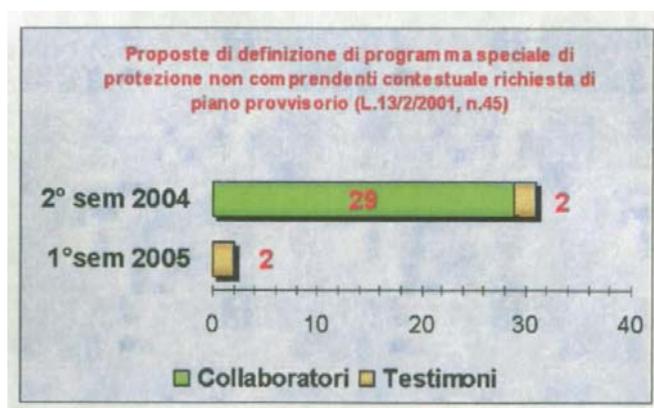
Anche nel precedente semestre, era stata la Procura di Napoli a inoltrare più richieste (4), mentre le rimanenti provenivano da Bari, Palmi, Palermo, Messina e Gela (una a testa).

E' singolare e degno di nota che altre due proposte per testimoni siano pervenute dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta per la morte della giornalista Ilaria ALPI e del suo collaboratore Miran HROVATIN.

L'esame della provenienza delle proposte per collaboratori evidenzia il preminente ruolo della Procura della Repubblica di Napoli, con 20 richieste.

La Procura di Bari ha avanzato 5 proposte, altre 3 sono pervenute da quella di Palermo, e 2 ciascuna da quelle di Messina, Salerno e Catania. Altre Autorità giudiziarie (Milano, Lecce, Caltanissetta, Catanzaro e Reggio Calabria) hanno inviato una proposta a testa.

Il raffronto con il semestre precedente conferma il primato della Procura di Napoli nella quantità di proposte, che in quel periodo furono 18. Sono aumentate le richieste di Palermo e Bari (che ammontavano a una a testa), come pure quelle di Messina (da una a due). E' rimasto invariato il numero di richieste di Catania e Salerno, mentre Reggio Calabria è passata da tre proposte a una. Anche Lecce, Milano e Catanzaro hanno fatto registrare una, sia pure più lieve, diminuzione di proposte (da due ciascuna ad una).



L'analisi dei dati sui flussi di ingresso nel primo semestre del 2005 evidenzia quindi che essi mantengono una sostanziale stabilità rispetto all'anno precedente, anzi con una tendenza all'aumento per quanto riguarda i testimoni.

Va anche sottolineato che, nel periodo suddetto, si è evidenziata, rispetto al passato, una maggiore tendenza delle Autorità giudiziarie a presentare contestualmente le proposte di speciali misure di protezione e quelle di piano provvisorio in via d'urgenza.

L'interpretazione di tale dato fa dedurre che le Procure proponenti si prefissano, come obiettivi primari, quelli di salvaguardare l'incolumità della persona che sta rendendo dichiarazioni e di preservare il contenuto di queste ultime da influenze esterne.

Il piano provvisorio è infatti previsto, secondo l'art. 13, comma 1, della legge 15/3/1991, n. 82, per garantire, a richiesta dell'Autorità giudiziaria, la protezione immediata di chi decide di collaborare, lasciando centottanta giorni di tempo per inoltrare la proposta definitiva di speciali misure.

L'inoltro contemporaneo della proposta di piano provvisorio e di quella di speciali misure induce a ritenere, oltre alla sussistenza di un pericolo immediato che rende indifferibile la tutela, che le dichiarazioni abbiano, già da un primo esame, un valore tale da giustificare l'adozione definitiva del programma di protezione.

Nel semestre in esame, si è confermata l'importanza dei pareri rilasciati dal Procuratore Nazionale Antimafia sulle proposte di speciali misure di protezione.

Anche se detti pareri non hanno carattere vincolante per l'adozione del programma, il loro contenuto ha un peso rilevantissimo nel procedimento decisionale della Commissione Centrale.

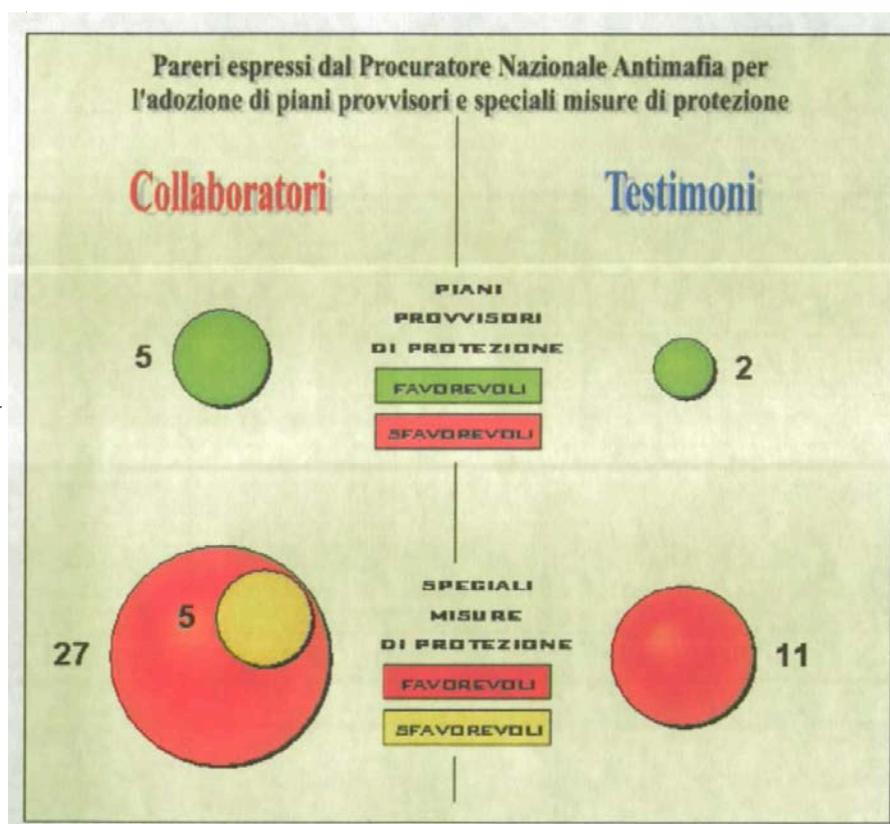
La Direzione Nazionale Antimafia è infatti un organo che, per visione generale e capacità di monitoraggio costante dei più complessi fenomeni criminali, ha assunto, nel sistema della protezione, un fondamentale ruolo di ausilio per l'istruttoria sull'adozione dei programmi di protezione.

Nel periodo oggetto della presente Relazione, il Procuratore Nazionale Antimafia ha rilasciato 5 pareri favorevoli su altrettante proposte di piano provvisorio per collaboratori di giustizia e 2 per testimoni.

Nel precedente semestre, furono emessi 13 pareri favorevoli per collaboratori e 4 per testimoni.

In relazione alla proposte di speciali misure, la predetta Autorità giudiziaria ha emanato 27 pareri favorevoli per collaboratori (nel decorso semestre furono 37) e 11 per testimoni (a fronte di 7).

I pareri contrari all'adozione del programma di protezione sono stati 5, tutti concernenti collaboratori (nel precedente semestre, ve ne fu uno solo).



CAPITOLO II

LA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale per le speciali misure di protezione ha tenuto 27 riunioni, nel periodo gennaio-giugno del 2005.

Detto Collegio ha deliberato il piano provvisorio di protezione per 4 testimoni e 45 collaboratori (5 dei quali erano stati proposti in origine come testimoni, e poi ammessi come collaboratori di giustizia in base ad elementi successivamente emersi sulla loro posizione processuale).

Le proposte di piano provvisorio rigettate per mancanza dei requisiti di legge sono state 3, tutte relative a testimoni.

Si è registrato un maggior numero di piani provvisori approvati, rispetto al precedente semestre, in cui beneficiarono di tale misura 2 testimoni e 39 collaboratori.



Il raffronto con il precedente semestre evidenzia anche un aumento dei testimoni e collaboratori ammessi al programma speciale di protezione.

Nel periodo considerato, esso è infatti stato deliberato in favore di 8 testimoni (rispetto a 5) e di 36 collaboratori (a fronte di 31)

La Commissione ha, altresì, rigettato la proposta di programma speciale per un testimone e 6 collaboratori, mentre nel secondo semestre del 2004 analoghe decisioni vennero prese per 5 collaboratori (nessuna per testimoni).

Accanto all'esame delle nuove proposte, il predetto Collegio ha anche svolto un'ingente attività di verifica dei programmi in atto, per controllare la sussistenza, nel tempo, dei presupposti che ne giustificarono l'adozione.

Le istruttorie per la verifica dei programmi vengono condotte, come in passato, con l'acquisizione dei pareri delle Autorità giudiziarie e del Servizio Centrale di Protezione, in modo da controllare sia lo stato della collaborazione, sia il rispetto delle regole comportamentali.



Nel periodo oggetto della presente Relazione, la Commissione Centrale ha ulteriormente prorogato 11 programmi relativi ad altrettanti testimoni e 6 per collaboratori.

Nei confronti di un testimone e 57 collaboratori, sono invece stati adottati altrettanti provvedimenti di non proroga del programma, con la contestuale erogazione della “capitalizzazione” delle misure di assistenza.

In tali casi, la Commissione, seguendo una procedura ormai ampiamente collaudata negli ultimi anni, ha ritenuto, dopo aver acquisito l’assenso degli interessati e ogni notizia utile da parte delle autorità giudiziarie proponenti e del Servizio Centrale di Protezione sullo stato della collaborazione e sul livello del pericolo, che non vi fossero più i presupposti per il mantenimento del programma.

I soggetti “capitalizzati” mantengono, anche dopo la cessazione del programma, le misure di protezione ogni volta che devono recarsi ad impegni processuali collegati alla loro pregressa collaborazione.

Essi vengono inoltre segnalati alle Autorità locali di pubblica sicurezza per l’eventuale adozione di misure ordinarie di protezione, di livello più attenuato rispetto a quelle previste dal programma.

In raffronto al secondo semestre del 2004, le capitalizzazioni dei collaboratori hanno fatto registrare una notevole crescita, passando da 30 a 57, mentre quelle dei testimoni sono passate da 6 a una.

Nell’interpretazione di questo dato, è però necessario considerare un elemento importantissimo nella concessione della capitalizzazione, e cioè il tempo trascorso dall’ingresso nel programma.

Molti collaboratori “capitalizzati” nel semestre in esame, diversamente dai testimoni, erano inseriti nel programma di protezione da oltre un quinquennio (alcuni anche da un decennio) e quindi le condizioni per le quali il programma era stato deliberato risultavano venute meno nel decorso del tempo.

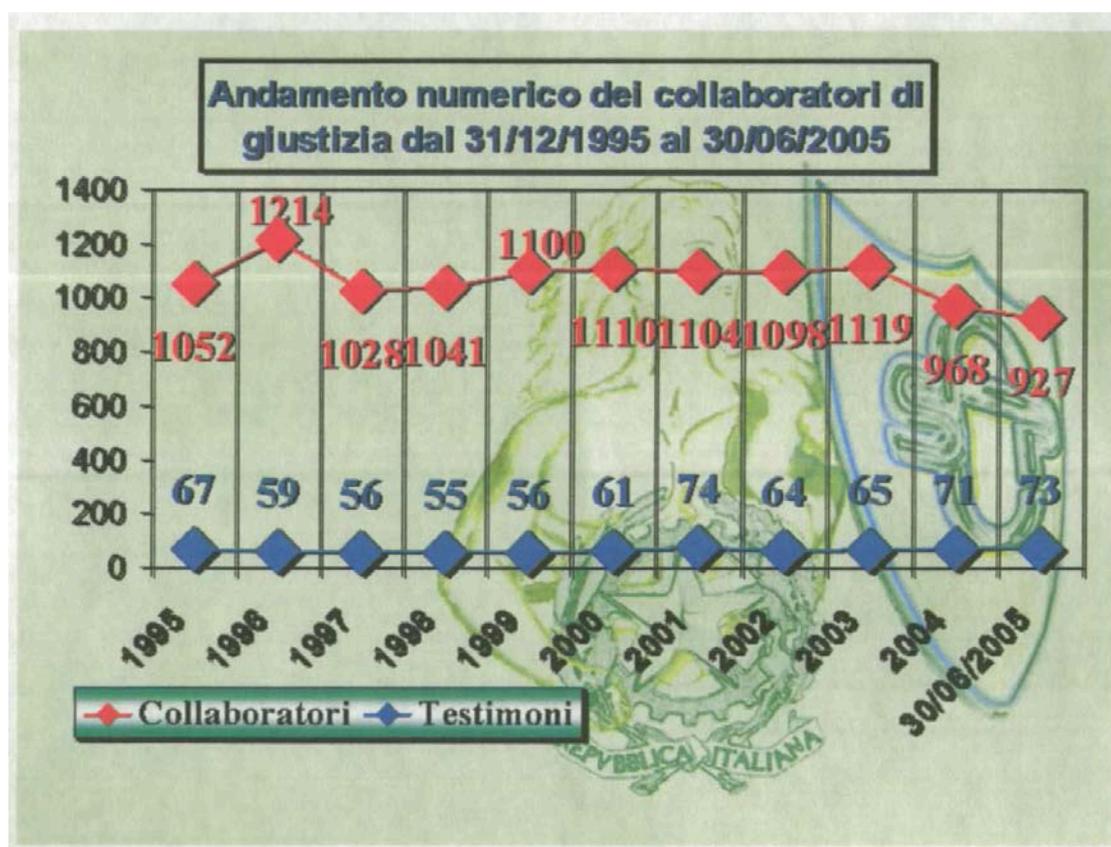
La Commissione ha inoltre adottato la “capitalizzazione” per 23 nuclei familiari di parenti di collaboratori, che erano stati a suo tempo inseriti nel programma.

Detto Collegio ha anche disposto la non proroga di **6** programmi per altrettanti collaboratori di giustizia, a causa delle loro violazioni delle regole del programma di protezione. Nel semestre precedente, erano state adottate due analoghe decisioni.

Infine, 12 programmi di collaboratori e uno di testimoni sono stati ampliati, con l'inclusione, su proposta delle Autorità giudiziarie, di congiunti non inseriti nella proposta originaria.

CAPITOLO III**LA DIMENSIONE QUANTITATIVA**

Alla data del 30/6/2005, i collaboratori di giustizia sottoposti alle speciali misure di protezione erano 927, con 2979 familiari.



Alla scadenza del precedente semestre, il numero dei collaboratori era di 968 e quello dei familiari di 3059.

Il numero dei testimoni è invece aumentato dai 71 del 31/12/2004 ai 73 del 30/6/2005. Si è quindi verificata anche una crescita numerica dei loro familiari, passati da 219 a 231.

Alla fine del primo semestre del 2005, il sistema delle protezione accoglieva dunque complessivamente 4210 persone tra collaboratori e testimoni di giustizia e rispettivi congiunti, in paragone delle 4317 del precedente semestre.

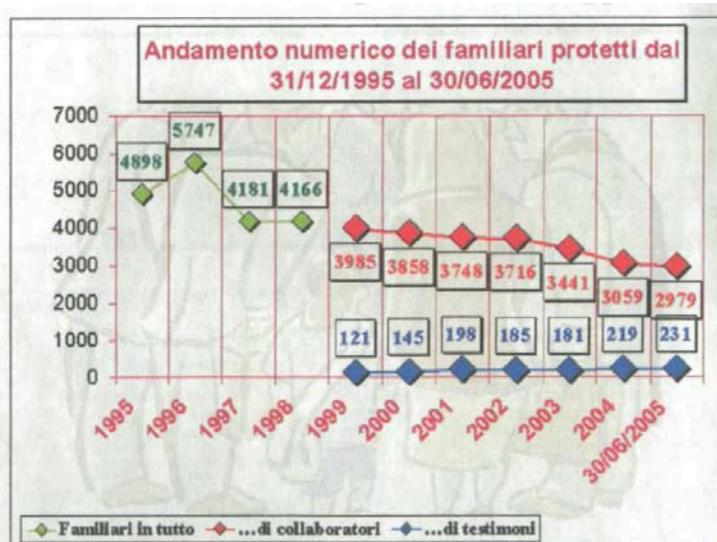
La diminuzione del numero dei collaboratori non è dovuta ad un calo negli ingressi, che, come si è in precedenza visto, sono rimasti sostanzialmente stabili rispetto al 2004, bensì al forte incremento delle uscite tramite la capitalizzazione delle misure di assistenza.

Nel corso dell'intero 2004 e del primo semestre del 2005, infatti, sono stati deliberati ben 257 provvedimenti di questo genere, relativi a collaboratori da lungo tempo inseriti nel programma di protezione e i cui impegni processuali erano pressoché terminati.

La diminuzione del numero dei collaboratori ha comportato ovviamente anche quella dei loro familiari, contribuendo a decongestionare il sistema della protezione, che non potrebbe raggiungere in modo ottimale i suoi obiettivi senza un equilibrio nel rapporto tra ammissioni e uscite.

L'esame dei collaboratori sotto il profilo della appartenenza criminale consente di rilevare che il gruppo maggioritario proviene dalla mafia siciliana (290 persone, di cui 282 uomini e 8 donne) seguito da quello di camorra (268, divisi in

258 uomini e 10 donne). La terza realtà in ordine numerico è quella delle organizzazioni criminali di matrice eterogenea (157 persone, 8 delle quali donne), dietro cui si pongono la 'ndrangheta (121 esponenti, ripartiti tra 114 uomini e 7 donne) e la Sacra Corona Unita (91, 7 dei quali donne).

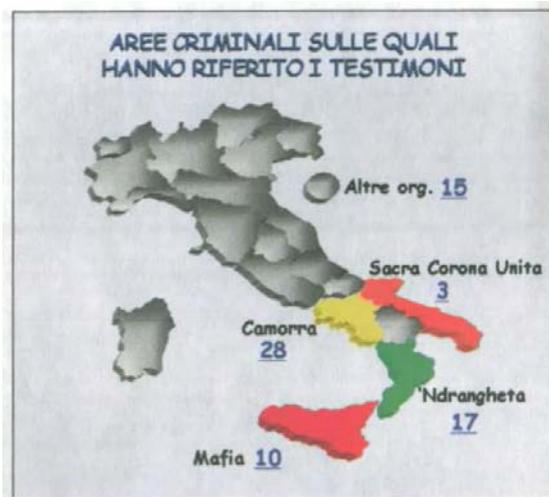




Rispetto allo scorso semestre, si nota un decremento di 23 unità fra i collaboratori di mafia, di 21 tra quelli della criminalità comune e di 3 ciascuno per le aree di 'ndrangheta e Sacra Corona Unita, mentre sono aumentati di 9 unità i soggetti riferibili alla camorra.

La situazione dei testimoni appare più stabile. La maggior parte di essi (28, 16 dei quali uomini e 12 donne) hanno riferito su episodi di camorra. Seguono i testimoni di 'ndrangheta (17, frazionati in 9 uomini e 8 donne), quelli di criminalità comune (in tutto 15, 7 di sesso maschile e 8 femminile), di mafia (10, solo due dei quali donne) e di Sacra Corona Unita (3, tutti uomini).

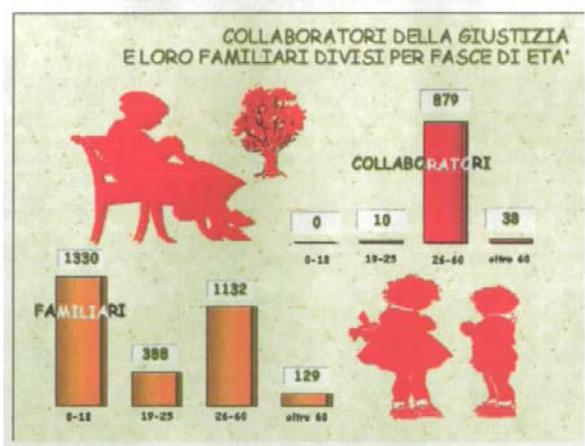
Il paragone con lo scorso semestre fa risaltare un incremento di 4 unità fra i testimoni di camorra e di 2 fra quelli di criminalità comune, mentre sono diminuiti di due unità quelli per la Sacra Corona Unita, e di uno ciascuno per mafia e 'ndrangheta.



Tra i collaboratori di giustizia, 887 sono uomini e 40 donne. Tra gli uomini, prevale la fascia di età tra i 40 e i 60 anni (508) mentre tra le donne il gruppo più numeroso è quello tra i 26 e i 40 anni (27).

Anche tra i 43 testimoni maschi, la fascia di età più numerosa (25) è quella tra i 40 e i 60 anni, mentre tra i 30 di sesso femminile prevalgono le donne tra i 26 e i 40 anni (13).

Distinzione per sesso al 30/06/2005				
	Collaboratori		Testimoni	
	M	F	M	F
Mafia	282	8	8	2
Camorra	258	10	16	12
Ndr	114	7	9	8
S.C.U.	84	7	3	0
Altre	149	8	7	8
Tot.	887	40	43	30
Familiari	1116	1863	100	131



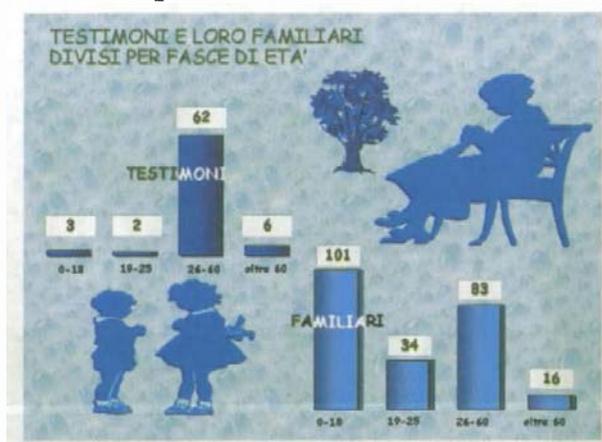
Sotto il profilo dello stato civile, i coniugati sono in superiorità sia fra i collaboratori che tra i testimoni (627 tra i primi e 36 fra i secondi). La seconda categoria per numero è quella dei *singles* (128 tra i collaboratori e 19 tra i testimoni), seguita dalle coppie in regime di convivenza (111 tra i primi e 2 tra i secondi).

Il pianeta dei collaboratori e testimoni di giustizia comprende anche diversi cittadini extracomunitari che rendono dichiarazioni alle Autorità giudiziarie del nostro Paese.

Al 30 giugno del 2005, i collaboratori di giustizia extracomunitari erano **19** (uno in più rispetto al precedente semestre) e i testimoni **6** (con un aumento di 2 unità).

La suddivisione dei collaboratori comprendeva 7 cittadini di Paesi africani, 4 colombiani, 2 cinesi, 2 ucraini, un croato, un turco, un albanese e un montenegrino.

Tra i 6 testimoni, 2 sono somali e uno russo, mentre delle restanti **3**, tutte donne, una è di nazionalità albanese, l'altra ceca e la terza russa.



La presenza dei collaboratori e testimoni extracomunitari, che è sicuramente utilissima per aprire nuovi scenari sulle dinamiche internazionali della criminalità organizzata, e, in prospettiva, sulla minaccia del terrorismo, pone tuttavia alcuni problemi di adeguamento della loro posizione con le norme in materia di immigrazione, soprattutto per quanto riguarda l'uso dei documenti con identità di copertura e la regolarizzazione della loro posizione (non sempre lo straniero che inizia a collaborare è munito di un regolare titolo di soggiorno sul territorio italiano).

Il panorama dei familiari sotto protezione dei collaboratori presentava, al 30 giugno 2005, 1116 congiunti maschi di collaboratori e **1863** donne, con la componente maggioritaria rappresentata dai minorenni (**622** maschi e **708** femmine).

Il dato analogo riferito ai testimoni mostrava **100** soggetti di sesso maschile e **131** femminile, con prevalenza dei minori. La differenza è, che, mentre tra i congiunti dei collaboratori erano in maggioranza quelli di sesso femminile, per quelli dei testimoni avviene l'opposto (**54** uomini e **47** donne).

PAGINA BIANCA

PARTE SECONDA

L'ESECUZIONE DELLE SPECIALI MISURE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LA TUTELA

a) Gli impegni di giustizia

Nel primo semestre del 2005, sono stati effettuati **6840** accompagnamenti di collaboratori e **152** di testimoni per esigenze di giustizia.

Il numero degli accompagnamenti, eseguiti dagli Organi di Polizia territoriali sotto il coordinamento del Servizio Centrale di Protezione, è stato superiore rispetto ai 6374 per collaboratori e 112 per testimoni del precedente semestre, che però comprendeva anche i mesi estivi, in cui l'attività processuale è ridotta.

Le audizioni tramite videoconferenza ammontano complessivamente a **1547**, di cui 1522 per collaboratori e 25 per testimoni (nel precedente semestre, se ne registrarono 1039, di cui 1032 per collaboratori e 7 per testimoni).

La ripartizione degli accompagnamenti tra le Forze di Polizia territoriali consente di rilevare l'imponente impiego di risorse umane e strumentali destinate allo scopo.

Nel semestre in esame, infatti, l'Arma dei Carabinieri ha effettuato **4082** servizi, mentre **1728** sono stati svolti dalla Polizia di Stato e **1182** dalla Guardia di Finanza.

Se si considera che ogni scorta viene compiuta, in media, con 2 o 3 operatori delle Forze dell'Ordine, si comprende l'imponenza dello sforzo richiesto per assicurare la comparsa nelle sedi dibattimentali dei collaboratori e testimoni di giustizia, che costituisce una funzione essenziale del sistema della protezione.

Si tratta di un momento delicatissimo, perché i processi si svolgono quasi sempre nelle località in cui la collaborazione ha avuto origine e dove

la soglia di rischio per le persone protette e il personale di tutela è massima.

Altrettanto importante, per l'efficienza del meccanismo degli impegni di giustizia, è il ruolo del Servizio Centrale di Protezione, che funge da snodo tra l'Autorità giudiziaria che ha disposto l'impegno e la Forza di Polizia incaricata dell'accompagnamento.

L'onere finanziario degli accompagnamenti viene sostenuto dal Servizio Centrale di Protezione per le spese di viaggio e soggiorno delle persone protette, mentre quelle per la missione e lavoro straordinario del personale di scorta gravano sui capitoli finanziari ordinari delle singole Forze di Polizia.

Si tratta di una spesa ingente, considerato che la media annuale degli impegni di giustizia registrata negli ultimi anni oscilla tra i 50 e i 60 al giorno.

D'altra parte, è doveroso tener presente che l'esame in sede processuale dei collaboratori e testimoni di giustizia è necessario per garantire i diritti delle parti nel giudizio.

Per quanto riguarda le prospettive future, è auspicabile un maggior uso dell'audizione a distanza, che salvaguarda la trasparenza delle modalità con cui la testimonianza è resa e, nello stesso tempo, non rendendo necessaria la presenza fisica del soggetto nell'aula dibattimentale, aumenta il livello di sicurezza.

2) La mimetizzazione dell'identità

L'attività di salvaguardia della riservatezza dell'identità dei collaboratori e testimoni di giustizia nel primo semestre del 2005 si è concretizzata, in primo luogo, nel rilascio da parte del Servizio Centrale di Protezione di 625 documenti con generalità di copertura, suddivise nella tipologia indicate nel grafico che segue.

I documenti di copertura permettono alle persone protette di mantenere celati i loro veri nomi e il loro impiego è limitato alle eventuali richieste di identificazione da parte degli Organi legittimati e all'attività per cui sono stati rilasciati (ad esempio, la guida di automezzi per le patenti o l'accesso alle strutture pubbliche per le tessere sanitarie).

I documenti con le generalità originarie, che verranno restituiti al termine del programma di protezione, vengono custoditi a cura del Servizio Centrale di Protezione, che provvede a rinnovarli, se nel frattempo giungono a scadenza (nel semestre in esame, sono state rinnovate 190 carte d'identità e 29 documenti di altro genere).

L'attività di schermatura dei domicili protetti si è anche concretata, in linea di continuità con gli anni precedenti, nei trasferimenti delle residenze anagrafiche dalle località d'origine degli interessati ad altre non coincidenti con quelle di reale dimora.



Tale operazione, che nei primi sei mesi del 2005 ha interessato 283 soggetti, impedisce di risalire, tramite verifiche di anagrafe, all'effettivo domicilio dei soggetti protetti.

Nel medesimo periodo, sono state trasferite 20 posizioni pensionistiche, per permettere agli aventi diritto di riscuotere gli emolumenti in località protetta senza pericoli di disvelamento.

In relazione al cambiamento di generalità, nel semestre in riferimento la Commissione Centrale ha deliberato tale misura per un testimone di giustizia e due suoi familiari, nonché per 19 collaboratori e 67 familiari.

Nel medesimo periodo, sono stati conclusi i procedimenti, già deliberati prima dell'inizio del semestre, nei confronti di un altro testimone e 2 congiunti e di 8 familiari di collaboratori.

Il Regolamento sull'attuazione delle speciali misure di protezione, approvato con Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161, prevede, all'art. 17, l'adozione di intese tra il Servizio Centrale di Protezione, il Centro Elaborazione Dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e le Autorità preposte alla gestione del casellario giudiziale.

Lo scopo è di trasferire le posizioni giuridiche pregresse dei collaboratori di giustizia che fruiscono del cambio delle generalità dall'identità originaria a quella nuova, senza che possa essere stabilito un collegamento diretto tra di esse.

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

A tale proposito, è doveroso ricordare che il cambiamento delle generalità è, a differenza dei documenti di copertura, una misura definitiva e valida per compiere ogni tipo di negozio giuridico.

Le intese menzionate sono in fase di predisposizione, soprattutto per risolvere impegnativi problemi giuridici (alcuni dei quali legati alla recente riforma del casellario giudiziale) e pratici, legati all'accesso e alla gestione delle informazioni.

c) I benefici penitenziari

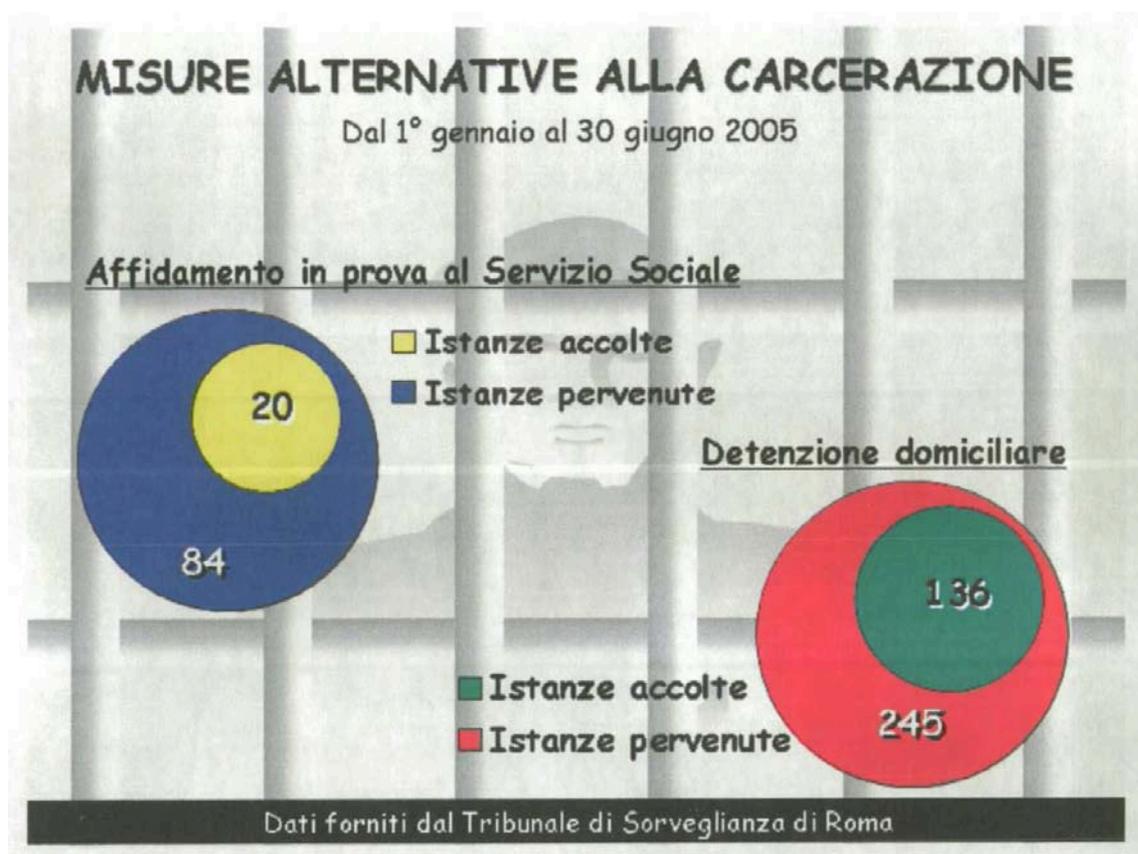
Alla data del 30 giugno 2005, i collaboratori di giustizia sottoposti a misure alternative alla carcerazione (arresti domiciliari, detenzione domiciliare, affidamento in prova ai servizi sociali) erano complessivamente 425, mentre altri 184 erano ristretti in strutture penitenziarie.

I restanti 318 si trovavano in stato di libertà, o perché i processi in cui figurano come imputati sono ancora in corso oppure per aver già scontato le pene inflitte.



In materia di benefici penitenziari per i collaboratori di giustizia, la competenza appartiene al Tribunale di Sorveglianza di Roma, ai sensi dell'art. 12, comma 3 bis, della legge 82/1991, secondo cui i predetti eleggono domicilio nel luogo in cui ha sede la Commissione Centrale.

Il grafico che segue rappresenta il rapporto tra le istanze di accesso o prosecuzione delle misure alternative pervenute al citato Tribunale e i provvedimenti di accoglimento.



In materia, è opportuno ricordare la disciplina più restrittiva, rispetto al passato, per l'accesso ai benefici penitenziari da parte dei collaboratori di giustizia.

Secondo l'art. 16 nonies, introdotto dalla legge 13/2/2001, n. 45, infatti, l'accesso a tali benefici può essere concesso solo a chi abbia scontato in carcere almeno un quarto della pena o dieci anni in caso di ergastolo.

CAPITOLO II

L'ASSISTENZA

a) *Le spese di attuazione*

La spesa per l'attuazione delle speciali misure di protezione nei primi sei mesi del 2005 è stata di € 36.840.392, con un aumento di € 5.636.225 rispetto a quella del precedente semestre.

L'aumento è spiegabile con il numero di provvedimenti di capitalizzazione adottati dalla Commissione Centrale nei confronti dei collaboratori di giustizia, che sono stati, complessivamente, nel periodo in esame, 57, rispetto ai 30 del semestre precedente.

Si è più volte evidenziato, nelle precedenti Relazioni semestrali, la funzione positiva delle capitalizzazioni, non solo dal punto di vista del reinserimento sociale, ma anche da quello del risparmio contabile.

Detti provvedimenti, che consistono in un contributo fisso per la sistemazione alloggiativa e in un'unica elargizione dell'importo dell'assegno mensile di mantenimento, rapportato ad un periodo di tempo che va da un minimo di due anni ad un massimo di cinque per i collaboratori e di dieci per i testimoni, si traducono, in prospettiva, in un risparmio per l'Erario.

La capitalizzazione comporta infatti l'interruzione delle misure di assistenza economica erogate mensilmente, sia di quelle corrisposte con continuità, quali le spese di locazione e gli assegni mensili di mantenimento, sia di quelle sostenute per esigenze occasionali, come, ad esempio, i trasferimenti di domicilio.

In questo modo, le capitalizzazioni consentono di realizzare, nel breve e medio periodo, un risparmio significativo, riequilibrando i costi complessivi del sistema.

Nel semestre in esame, si è confermato il circolo virtuoso di gestione, che ha consentito di ridurre di quasi il 30% il livello di spesa rispetto ai periodi anteriori al 2001.

Tale conseguenza è derivata dall'abbattimento delle spese di assistenza legale, che ha consentito di liberare risorse da destinare alle capitalizzazioni e alle misure di sussistenza.



Come si può notare dalla rappresentazione grafica, infatti, la voce di spesa più consistente è costituita, nel semestre in esame, dagli assegni mensili di mantenimento (che, si ricorda, per i collaboratori sono sottoposti ad un "tetto" prefissato dalla legge di riforma 45 del 2001) seguita da quella per le spese varie (costituite prevalentemente dalla capitalizzazioni) e per gli alloggi.

Degna di nota è la forte contrazione, in linea con quanto rilevato nell'ultimo quinquennio, della spesa per l'assistenza legale, che si è ormai

stabilizzata a poco più del 10%, dopo aver sfiorato, nel primo semestre del 2001, il 39% del totale.

b) Le problematiche sanitarie

L'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione, al cui interno operano due medici e tre psicologi della Polizia di Stato, ha proseguito, nel primo semestre del 2005, la propria attività di supervisione delle problematiche sanitarie dei collaboratori e testimoni di giustizia e dei loro familiari.

Le pratiche trattate a livello documentale sono state circa 3000, relative soprattutto a pareri tecnici su richieste di rimborso per prestazioni sanitarie e sulla loro conformità ai parametri adottati in materia dal Servizio Centrale di Protezione.

L'Ufficio sanitario ha inoltre effettuato, tramite i propri sanitari, 15 visite a persone sotto protezione per il rinnovo o conseguimento di patenti di guida o su disposizione delle Autorità giudiziarie.

E' anche proseguita l'attività di assistenza psicologica alle persone sotto protezione, curata dai Direttori tecnici psicologi assegnati all'Ufficio, che hanno effettuato, nel semestre in esame, colloqui di orientamento e sostegno a 29 collaboratori di giustizia e 58 loro familiari, 34 dei quali minorenni, e a 10 testimoni e 30 loro familiari, di cui 12 minori.

Detti colloqui hanno lo scopo di aiutare i destinatari a superare le difficoltà di adattamento al programma di protezione e, nel caso in cui vengano individuate situazioni che richiedono un supporto terapeutico, di attivare le forme di intervento più opportune tramite le istituzioni sul territorio.

c) *I minori.*

Al 30 giugno del 2005, i minori sottoposti al programma di protezione erano complessivamente 1434, con un decremento di 36 unità rispetto al 31 dicembre del 2004.

La popolazione minorile segue la progressiva tendenza al calo dei familiari protetti registrata da diversi anni, a causa dell'uscita di diversi nuclei a seguito dei provvedimenti di capitalizzazione.

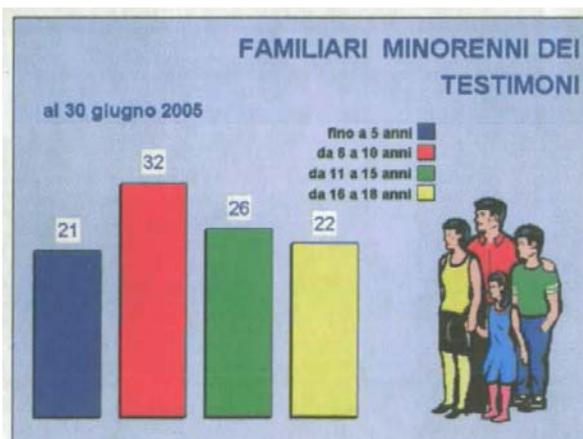


Tra i 1434 minori, solo tre sono autonomi titolari di programma di protezione in quanto testimoni, mentre gli altri sono stati ammessi come familiari di persone a rischio.

La popolazione minorile è divisa fra 622 familiari maschi e 708 femmine di collaboratori di giustizia, mentre, tra i

congiunti di testimoni, 54 sono i maschi e 47 le femmine.

In relazione all'età, la componente più numerosa (200 maschi e 217 femmine) si concentra tra gli 11 e i 15 anni per i familiari dei collaboratori e tra i 6 e i 10 anni (con 14 maschi e 18 femmine) per quelli dei testimoni.



Nel presente semestre, il Servizio Centrale di Protezione ha effettuato 123 iscrizioni scolastiche con nominativo di copertura a istituti di ogni ordine e grado, consentendo ai minori sotto protezione di esercitare il diritto allo studio.



La possibilità di effettuare tali iscrizioni, che prima era frutto di procedure concordate tra le Amministrazioni interessate, è ora prevista dall'art. 11 del Decreto del Ministro dell'Interno del 13/5/2005, n. 138, emanato in attuazione dell'art. 13, comma 8, della legge 82/1991, e contenente misure per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia e delle altre persone sottoposte a misure di protezione, nonché dei minori compresi nelle misure stesse.

L'attività di inserimento scolastico dei minori comprende anche la conversione con i nominativi reali, all'atto dell'uscita dal programma di protezione, dei titoli di studio conseguiti con le generalità di copertura, rendendoli utilizzabili sul mercato del lavoro.

Anche questa procedura, da tempo consolidata, è stata recepita nell'art. 11, comma 3, del citato Decreto Ministeriale 138/2005.

Il Servizio Centrale di Protezione ha anche seguito assiduamente, tramite il proprio Ufficio sanitario, la situazione psicologica dei minori sotto protezione.

Nel semestre in esame, 36 minori (24 familiari di collaboratori e 12 di testimoni) hanno usufruito, su richiesta dei genitori, di colloqui di orientamento e sostegno con i Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale.

Nei colloqui, i bambini hanno evidenziato problemi di apprendimento e socializzazione, spesso con chiusure al mondo esterno, mentre negli adolescenti si sono riscontrate anche reazioni di rifiuto del nucleo familiare, sfociate in comportamenti aggressivi, e, in taluni casi, nel precoce abbandono degli studi.

E' comunque doveroso sottolineare che i suddetti problemi hanno quasi sempre le loro radici in situazioni familiari e ambientali precedenti l'ingresso nella protezione e molto spesso legate alla pregressa attività criminale del genitore.

d) Le prospettive di reinserimento sociale

Nel primo semestre del 2005, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato nella propria attività di agevolazione per l'ingresso nel mondo del lavoro, con il rilascio di 433 codici fiscali.

E' bene precisare che non esistono norme per un collocamento lavorativo agevolato dei collaboratori o dei testimoni.

Il Servizio Centrale si occupa, in questo campo, di verificare la situazione occupazionale della zona in cui le persone protette si trovano, informare queste ultime delle possibilità di sbocchi lavorativi e predisporre la necessaria documentazione, nel rispetto della riservatezza dell'identità.

Nel primo semestre del 2005, 21 collaboratori e 7 loro familiari hanno trovato impiego, in 26 casi a tempo determinato, in vari settori professionali, soprattutto in quello metalmeccanico, industriale e

dell'edilizia, mentre altri 3 si sono iscritti a corsi di formazione professionale.

Il Decreto Ministeriale 13/5/2005, n. 138, approvato in esecuzione dell'art. 13, comma 8, della legge 82/1991, ha stabilito misure per la conservazione del posto di lavoro precedentemente occupato dalle persone ammesse al programma di protezione.

L'art. 1 del Decreto stabilisce, in tali casi e per la durata del programma di protezione, l'applicabilità dell'aspettativa per i dipendenti pubblici e della disposizioni previste in caso di sospensione obbligatoria del rapporto di lavoro con diritto alla conservazione del posto per quelli privati.

Per questi ultimi, è stato anche riconosciuto (art. 7, comma 3) il rimborso, a richiesta, dei contributi volontari versati per il periodo in cui non hanno potuto svolgere attività lavorativa a causa della sottoposizione al programma.

Il reinserimento sociale dei collaboratori è stato incentivato, come già accennato in altra parte della presente Relazione, anche tramite i provvedimenti di uscita dal programma mediante capitalizzazione, che, nel semestre in esame, sono stati deliberati nei confronti di 57 collaboratori di giustizia e 23 nuclei familiari collegati.

Detti provvedimenti sono finalizzati al raggiungimento dell'autonomia economica dei soggetti e permettono loro di affrancarsi dall'assistenza statale.

Si tratta quindi di un intervento di sostegno che favorisce il ritorno degli interessati nella società, come dimostra il fatto che l'importo massimo, corrispondente a cinque anni di assegno mensile, viene elargito solo in presenza di progetti documentati di reinserimento.

CAPITOLO III

LE REVOCHE DEI PROGRAMMI

I motivi di revoca dei programmi speciali di protezione sono elencati nell'art. 13 quater, comma 2, della legge 15/3/1991, n. 82.

La norma prevede cause di revoca automatica (come il rifiuto di sottoscrivere il verbale illustrativo o, per i soli collaboratori, di specificare i beni posseduti e la commissione di delitti che indicano un reinserimento nel circuito criminale) e altre in cui il giudizio tra compatibilità del comportamento tenuto e mantenimento del programma è lasciato alla Commissione.

Va sottolineato che anche un reato in apparenza lieve commesso da un collaboratore di giustizia, oltre alle conseguenze penali, compromette irreparabilmente la mimetizzazione della persona nella località protetta e rende indispensabile il suo immediato trasferimento.

In un'ottica di maggior consapevolezza delle regole da parte dei collaboratori e testimoni di giustizia, l'art. 9, commi 4 e 5, del Regolamento di attuazione delle speciali misure di protezione (D.M. 23/4/2004, n. 161) stabilisce che la sottoscrizione del loro contenuto da parte dei destinatari comporta, oltre all'impegno a rispettare gli obblighi, la conoscenza delle conseguenze di eventuali violazioni.

Nel periodo gennaio-giugno 2005, la Commissione Centrale non ha prorogato la durata di 6 programmi di protezione per altrettanti collaboratori di giustizia per le violazioni comportamentali da loro commesse.



In tutti i casi, il provvedimento di non proroga è stato adottato dopo aver acquisito il parere delle Autorità giudiziarie proponenti, il cui contenuto non è, tuttavia, vincolante per la decisione finale.

Nel semestre in esame, sono state segnalate 14 violazioni comportamentali, 9 commesse da collaboratori e 5 da loro congiunti. Solo in 5 casi, si è trattato di reati (nello specifico, due episodi di lesioni personali e 3 di evasione di detenuti domiciliari), mentre gli altri 9 riguardavano violazioni delle regole di sicurezza.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Nel periodo gennaio-giugno 2005, 4 nuovi testimoni sono stati ammessi al piano provvisorio di protezione (nel semestre precedente, le ammissioni erano state due) e 8 al programma speciale, a fronte dei 5 dei sei mesi precedenti.

Sempre nel semestre in riferimento, 5 persone, proposte dall'Autorità giudiziaria come testimoni, sono state ammesse nel sistema della protezione come collaboratori di giustizia, a seguito di nuovi elementi emersi sulla loro posizione processuale.

Un altro testimone è uscito dal programma usufruendo della "capitalizzazione" delle misure di assistenza.

In attuazione dell'art. 16 ter, comma 1, lettera a) della legge 82/1991, che riconosce ai testimoni di giustizia il diritto a mantenere il tenore di vita antecedente l'ingresso nel programma di protezione, nel semestre in esame sono stati erogati 45 contributi straordinari per varie esigenze (libri di testo per l'istruzione scolastica, trasloco di masserizie dalle località di origine, cure odontoiatriche ed altro), nonché 7 prestiti.

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

Anche se detto contributo viene elargito indipendentemente dalla concessione del programma di protezione, va sottolineato il costante supporto fornito al testimone interessato dal Servizio Centrale di Protezione nel reperimento e nella produzione della documentazione necessaria.

Il Servizio Centrale di Protezione ha assicurato un analogo sostegno per la ricostruzione e la definizione delle pregresse posizioni economiche dei testimoni, diversi dei quali erano, nelle località di origine, titolari di

imprese il cui rendimento era stato gravemente compromesso dalle pressioni delle organizzazioni criminali.

Una delle applicazioni pratiche di tale attività sono le operazioni connesse alla vendita dei beni immobili di cui i testimoni sono proprietari in località d'origine e che, secondo l'art. 16 ter, comma 3, della legge 82/1991, possono essere acquistati dallo Stato a prezzo di mercato.

Nel semestre in esame, è stata conclusa una procedura di acquisto e altre tre sono in fase di valutazione da parte dell'Agenzia del Demanio.

Un ulteriore passo nell'attuazione delle disposizioni in favore dei testimoni introdotte dalla legge 45/2001 è stato, nel periodo in riferimento, la conclusione di una convenzione tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e un Istituto di credito, per la concessione dei mutui agevolati ai testimoni di giustizia, come previsto nell'art. 16 ter, comma 2, lettera f), della legge 82/1991.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre messo a disposizione dei testimoni la professionalità dei propri Direttori tecnici psicologi, che sono intervenuti, con il loro sostegno specialistico, presso tutti coloro che ne avevano fatto richiesta.

Sono stati 10 i testimoni, oltre a 30 loro congiunti, 12 dei quali minorenni, che hanno potuto consultare, nel loro domicilio protetto, i citati specialisti.

Degna di nota è anche la situazione di quei testimoni, attualmente 12, che non sono stati spostati nell'ambito del programma di protezione, ma che godono di speciali misure nelle località di origine.

Queste ultime, deliberate dalla Commissione Centrale, non sono applicate dal Servizio Centrale di Protezione, bensì dai Prefetti, che beneficiano, a tale scopo, dei fondi del capitolo di bilancio per l'attuazione delle speciali misure di protezione.

I testimoni sottoposti a speciali misure in località d'origine beneficiano della tutela da parte delle Forze di Polizia, integrata da sistemi "passivi" di sicurezza con dispositivi di videosorveglianza e teleallarme.

L'attuazione delle speciali misure di protezione in località d'origine ha sicuramente risvolti positivi, in quanto evita i possibili effetti traumatici del trasferimento e dell'ambientamento in una nuova realtà sociale.

Si tratta, tuttavia, di una soluzione da adottare con estrema cautela e dopo un'attenta valutazione, caso per caso, del quadro complessivo in cui la testimonianza è maturata e del livello di rischio. La tutela nelle località di origine, che si trovano in aree ad alta infiltrazione criminale, richiede infatti un gravoso sforzo alle Forze di Polizia territoriali, oltre ad essere meno affidabile, sotto il profilo del rischio, del trasferimento in altra Regione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel semestre oggetto della presente Relazione, si è registrato, rispetto a quello precedente, un andamento stabile, con tendenza all'aumento, nell'afflusso dei collaboratori di giustizia.

Il numero di proposte di piano provvisorio provenienti dall'Autorità giudiziaria, che è l'indicatore tipico delle nuove collaborazioni, è rimasto invariato, mentre i provvedimenti di ammissione sono stati 6 in più.

Sono state inoltre deliberate, in raffronto al precedente semestre, 5 ammissioni in più al programma speciale di protezione, che riguardavano tuttavia collaboratori già titolari del piano provvisorio.

Nello stesso periodo, le Autorità giudiziarie hanno formulato 6 proposte in più che nel secondo semestre del 2004 in favore di testimoni. Si sono, inoltre, avute, rispetto allo scorso semestre, 2 ulteriori ammissioni al piano provvisorio e 3 ai programmi speciali.

Il maggior numero di proposte per testimoni (poco più della metà del totale) è pervenuto dalle Autorità giudiziarie della Campania, seguite, a pari merito, da quelle della Sicilia e della Calabria.

Per quanto riguarda i collaboratori di giustizia, oltre la metà delle nuove proposte proviene dalle Procure di Napoli e Salerno, alle quali seguono, in ordine di consistenza numerica, quelle delle Procure siciliane, pugliesi e calabresi.

L'andamento delle collaborazioni e delle testimonianze segue quindi una curva costante e, anzi, in leggera crescita rispetto al precedente semestre.

L'importanza strategica del ruolo dei collaboratori e dei testimoni non conosce quindi battute d'arresto e si rivela un patrimonio prezioso da conservare e accrescere.

Per quanto riguarda la fase di uscita dal programma, la Commissione Centrale ha continuato con decisione nella politica delle capitalizzazioni, già oggetto di un progressivo incentivo negli ultimi anni.

Si è già dimostrato come questo strumento rappresenti, nel medio termine, un risparmio di risorse pubbliche, perché, pur richiedendo un'erogazione immediata di una somma di denaro calcolata secondo i criteri contenuti nell'art. 10, comma 15, del D.M. 23/4/2004, n. 161, comporta l'interruzione definitiva di ogni misura economica prevista dal programma.

Le capitalizzazioni non hanno alcun risvolto premiale, bensì sono finalizzate a permettere il reinserimento sociale dei destinatari, in una strategia conforme al dettato legislativo, che ha previsto espressamente la natura transitoria ed eccezionale del programma di protezione.

In altre parole, quest'ultimo non può essere prorogato indefinitamente, ma solo finché il livello di pericolo originato dalla collaborazione, secondo le informazioni in possesso degli Organi investigativi e giudiziari, si mantiene elevato.

Del resto, la capitalizzazione non implica la cessazione definitiva di ogni forma di tutela, come dimostrano il mantenimento delle misure di sicurezza per i destinatari in occasione degli impegni di giustizia sopravvenuti e la segnalazione della loro posizione, per l'eventuale adozione di forme di vigilanza attenuate, alle Autorità di Pubblica Sicurezza delle località in cui hanno deciso di stabilirsi al termine del programma.

Un equilibrato rapporto di *turn over* fra nuovi ingressi e uscite favorisce l'efficienza del sistema della protezione, con migliori possibilità di distribuzione sul territorio della popolazione protetta e, una volta esaurita la necessità di mantenere il programma, maggiori opportunità di reinserimento sociale.

Quest'ultimo potrà essere agevolato una volta rese operative (anche se la delicatezza del tema induce alla cautela sui termini di completamento) le procedure dell'art 17, commi 4 e 5, del D.M. 161/2004

sulle modalità esecutive del cambiamento di generalità nei confronti dei collaboratori di giustizia.

Si tratta, in sostanza, di “travasare” l’originaria posizione dei collaboratori di giustizia, in particolare le condanne e le pene accessorie riportate, sotto la nuova identità, evitando che quest’ultima sia collegata al nome originario.

L’obiettivo è garantire la riservatezza delle nuove generalità, evitando però il loro utilizzo per eludere divieti e prescrizioni derivati dalla condanne penali del collaboratore.

Il semestre in esame ha visto la prosecuzione dell’impegno in favore dei testimoni.

Un risultato importante sotto questo punto di vista è sicuramente la conclusione della convenzione in materia di mutui agevolati per i testimoni, che ha realizzato una delle novità della legge di riforma.

È proseguita anche l’applicazione della convenzione con l’INPS in materia di accertamento per i testimoni del danno biologico eventualmente scaturito dalle difficoltà di ambientamento nelle località protette.

Questo tipo di danno può essere ristorato come estensione del principio di ripristino del tenore di vita antecedente alla testimonianza, anche se non va dimenticato che il trasferimento in località protetta delle persone ad alto rischio è espressione della funzione di prevenzione dei reati e come tale va interpretato.

Il processo di reinserimento sociale dei testimoni e dei loro familiari si va sviluppando anche attraverso forme di coordinamento tra la Commissione Centrale, il Servizio Centrale di Protezione e il Commissario straordinario per il Fondo antiracket e antiusura.

Anche se la sottoposizione al programma di protezione non costituisce, da sola, condizione sufficiente per usufruire dei risarcimenti previsti per le vittime del racket e dell’usura, è importante che i testimoni

ricevano il necessario supporto, informativo e documentale, per accedere a tali benefici.

Un altro aspetto dell'attività di agevolazione del reinserimento sociale dei testimoni è costituito dalla definizione delle posizioni relative alle loro attività prima dell'ingresso nel programma.

Diversi testimoni erano infatti imprenditori o commercianti che hanno dovuto abbandonare dopo l'ingresso nel programma e che, spesso, erano già gravemente compromesse prima dell'ammissione nella protezione.

Uno dei compiti più impegnativi è la chiusura di tali attività riducendo al minimo il danno per il testimone, pur senza pregiudicare i legittimi diritti dei terzi.

A tal fine, si è reso necessario il ricorso a professionisti, che, senza oneri per i testimoni, hanno proposto soluzioni idonee spesso avallate dalla Commissione Centrale.

La definizione delle posizioni patrimoniali pregresse costituisce l'antefatto per permettere al testimone di riprendere in una diversa località un'attività analoga a quella forzosamente abbandonata e riacquistare un'autonomia sociale e lavorativa.

Il bilancio del primo semestre 2005 sull'andamento delle speciali misure di protezione si presenta dunque positivo. L'afflusso di nuovi collaboratori e testimoni ha fatto registrare un, sia pur lieve, incremento rispetto a quello del precedente semestre.

Anche il *trend* delle capitalizzazioni, ormai rivelatesi un collaudato sistema di reinserimento sociale, si è stabilizzato con risultati confortanti.

L'aumento, peraltro contenuto rispetto al precedente semestre, delle spese complessive del sistema è spiegabile con il raddoppio dei provvedimenti di capitalizzazione dei collaboratori, che però, come si è già osservato in precedenza, si traducono, in prospettiva, in un risparmio di risorse.

In definitiva, nel semestre oggetto della presente Relazione, il sistema della protezione ha dimostrato, nonostante il sempre relevantissimo numero di soggetti protetti, un'adeguata capacità di risposta alle esigenze per le quali è stato creato, valorizzando l'insostituibile risorsa rappresentata dai collaboratori e dai testimoni di giustizia nel contrasto alle più insidiose forme di criminalità.