

## CAPITOLO II

### IL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE: LE PROSPETTIVE

Nel primo semestre del 2000, sono state poste le basi di alcune iniziative per ottimizzare l'attività del Servizio Centrale di Protezione.

Un progetto in grado di produrre interessanti sviluppi è l'organizzazione di un seminario, riservato agli operatori dei Nop, sull'assistenza medico-psicologica alle persone protette e al personale di polizia impiegato in questo particolare settore. L'iniziativa, cui si è già fatto cenno nel precedente capitolo, si pone in un rapporto di continuità con il recente potenziamento dell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale con gli psicologi della Polizia di Stato.

Lo scopo è di favorire una crescita di professionalità del personale del Servizio che opera nelle realtà periferiche, mettendolo in grado di affrontare e gestire, ovviamente nelle prime fasi dell'intervento, i disagi sofferti dalle persone protette nelle località in cui sono state trasferite. L'esperienza di questi anni ha infatti con-

sentito di rilevare un numero sempre crescente di episodi rivelatori di situazioni di malessere (contrastanti familiari, maltrattamenti fra congiunti, difficoltà di integrazione dei bambini nella scuola, stati di turbamento psicologico). Si è posta quindi la necessità di prevenire queste manifestazioni in tempo utile e, quando emergono, affrontarle con efficacia.

Le visite degli psicologi dell'Ufficio sanitario alle persone protette che ne avanzano richiesta hanno una funzione importante, ma non possono certamente restare l'unica contromisura. Non è infatti ipotizzabile che un ristretto pool di specialisti possa fronteggiare le esigenze di un bacino di utenza di migliaia di persone, tra collaboratori e familiari. Le reazioni alla vita sotto protezione, oltre ad avere profonde radici nelle situazioni personali di ognuno, sono diverse a seconda della categoria di protetti cui appartiene l'interessato: i problemi del collaboratore sono differenti da quelli del testimone, quelli del bambino non sono gli stessi dell'adolescente o del coniuge.

L'operatore della protezione deve quindi essere messo in condizione, tramite un'idonea formazione, di poter fronteggiare le situazioni più urgenti. Egli non deve certo sostituirsi all'assistenza specialistica, ma semplicemente essere in grado di prestare un primo sostegno e interagire con l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale e con le strutture pubbliche sul territorio.

Il seminario in argomento rappresenta una tappa importante in

questa direzione. Ad esso interverranno, in qualità di relatori, oltre a medici e psicologi della Polizia di Stato, anche docenti di criminologia e psichiatria forense, neuropsichiatria infantile e psicologia, tra cui un consulente specializzato del FBI. I temi affrontati, anche con l'ausilio di esercitazioni pratiche, saranno molteplici: lo stress dell'operatore di polizia, il disagio minorile, la figura del testimone, le tecniche di approccio e colloquio alle persone sotto protezione.

La tipologia dei temi trattati e il taglio non solo teorico, ma anche pratico, dell'incontro dimostrano che il concetto di assistenza nel mondo della protezione si avvia verso un superamento del binomio "assistenza=sussistenza". Non basta garantire al tutelato, sia esso collaboratore, testimone o familiare, l'alloggio e il mantenimento, ma occorre sostenerlo costantemente durante la sua permanenza nel programma di protezione, perché possa diventare, o tornare ad essere, un componente a pieno titolo della società.

Nel semestre in esame, è stata avviata l'impostazione di un altro progetto per il miglioramento e l'efficienza del sistema della protezione. Si tratta della costituzione di 5 ulteriori Nuclei Operativi di Protezione, ubicati nelle Regioni da cui proviene la maggior parte dei soggetti ammessi al circuito della protezione speciale: Sicilia (2), Campania, Calabria e Puglia.

L' esame statistico delle Regioni d'origine dei titolari di programma rivela infatti che il numero più elevato tra essi proviene dalla Sicilia (436 collaboratori e 22 testimoni), alla quale seguono

la Campania (229 e 12), la Puglia (136 e 3) e la Calabria (115 e 10). Il 90% dei collaboratori e testimoni ammessi al programma di protezione è dunque originario di queste 4 Regioni. Va inoltre tenuto presente che, secondo una media consolidata, ad ogni titolare di programma sono associati 3-4 familiari.

Questo piccolo esercito di persone lascia, al momento del trasferimento in località protetta, una serie di complesse situazioni: proprietà immobiliari da mantenere, situazioni amministrative, fiscali e civili da ricomporre, rapporti da preservare con familiari non protetti.

La cura di queste situazioni è attualmente affidata alle Forze di Polizia e alle Prefetture delle località di origine. Queste Istituzioni devono dunque provvedere ad una complessa serie di adempimenti conseguenti (acquisizione di certificazioni di vario tipo, gestione di pregresse posizioni creditorie o debitorie della persona protetta verso terzi e altro).

I Nuclei che si intendono istituire si assumerebbero tutti questi oneri; si produrrebbe così il duplice vantaggio di sollevare da essi il personale delle Forze di Polizia locali, che potrebbe essere impiegato con maggiore continuità nei compiti d'istituto, e di provvedere con più attenzione agli interessi che le persone protette si lasciano alle spalle all'atto del trasferimento. A mero titolo esemplificativo, sarebbe sicuramente utilissimo, per quei testimoni che hanno presentato richieste di risarcimento al Commissario antiracket e devo-

no quindi produrre una documentazione relativa alle loro attività in località d'origine, poter disporre in quest'ultima di un interlocutore istituzionale fisso che possa gestire questo aspetto.

I costituendi Uffici curerebbero altresì la cd. "intervista" delle persone in procinto di accedere al circuito tutorio; quest'ultima costituisce sia un fondamentale contributo per capire quale tipo di protezione fornire agli interessati, sia un mezzo per prospettare ai medesimi la dimensione del nuovo contesto di vita che dovranno affrontare.

Un altro importantissimo compito da affidare ai nuovi Nop è l'assistenza di quei testimoni che, come è avvenuto in tempi recenti, accettano di sottoporsi al programma speciale di protezione, rimanendo però nel luogo di residenza. Garantire un'efficace protezione *in loco* di questi cittadini è indubbiamente una dimostrazione di autorevolezza per lo Stato. L'istituzione dei Nop assume in questi casi un'importanza fondamentale, perché, come avviene nelle località protette, occorre che i soggetti tutelati possano fare affidamento, per le necessità della vita di relazione, sulle articolazioni periferiche del Servizio Centrale.

Il progetto descritto farà compiere un notevole salto di qualità al sistema della protezione. Esso renderà ancora più agevole il ricorso, già attivo in qualche caso, alla protezione dei testimoni nelle località d'origine e permetterà una migliore tutela dei rapporti personali e patrimoniali che ogni persona protetta mantiene in queste ultime.

### CAPITOLO III

#### I RAPPORTI CON GLI ALTRI PAESI E LE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

Nel primo semestre del 2000, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato nella sua attività di cooperazione con i Paesi e le Istituzioni internazionali interessate al problema della protezione dei testimoni e dei collaboratori della giustizia.

Un significativo punto di riferimento in materia è costituito dal documento finale del Seminario Europeo sui collaboratori della giustizia tenutosi a Roma nel settembre 1999, su iniziativa dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia del nostro Paese e il patrocinio dell'Unione Europea. Il contenuto del documento, frutto del lavoro degli esperti nel settore di dieci Paesi Europei oltre l'Italia, auspica la costituzione di una rete europea di Uffici specializzati nella protezione e la promozione di accordi per favorire lo scambio tra Paesi di testimoni da proteggere. Esso rappresenta un contributo tecnico dai contenuti avanzati, sottoposti ai Segretariati del Consiglio dell'Unione e della Commissione Europea per le successive valutazioni in sede politica.

Il settore della protezione dei testimoni e dei collaboratori sta suscitando un vivo interesse nei Paesi dell'Est europeo, in cui le Forze di Polizia e la Magistratura sono in fase di riorganizzazione e ammodernamento per rispondere alle nuove sfide del crimine organizzato. In questo momento, è essenziale il contributo di esperienza e cooperazione fornito dai Paesi dell'Unione Europea, in quanto solo livelli di indagini comuni e scambi di informazioni sempre più frequenti e aggiornati potranno garantire una risposta adeguata alle dimensioni transnazionali delle organizzazioni criminali.

Nel settore della protezione, dal 13 al 17 marzo 2000 si è svolta in Roma una visita di studio relativa al programma OCTOPUS II, per il contrasto alla corruzione e al crimine organizzato. All'iniziativa, patrocinata dal Consiglio d'Europa nell'ambito della cooperazione con i Paesi in fase di preadesione all'Unione Europea, hanno partecipato delegazioni di Magistrati e Funzionari di Polizia provenienti da Repubblica Ceca, Polonia, Romania, Slovacchia e Ungheria, e, da parte italiana, Funzionari del Servizio Centrale di Protezione e Magistrati.

Lo scopo della visita era di fornire ai delegati esteri materiali ed esperienze da sottoporre alle loro Autorità istituzionali per l'eventuale adozione o il perfezionamento di soluzioni normative nel settore della protezione dei testimoni.

Nel corso dei lavori, sono state tenute relazioni su alcuni

aspetti del programma di protezione italiano, quali la documentazione di copertura, le videoconferenze e l'assistenza psicologica alle persone protette. Sono state altresì organizzate due visite ad un impianto di videoconferenza e presso l'aula bunker di Rebibbia.

Nel quadro della cooperazione con i Paesi dell'Europa Orientale, nel mese di giugno di quest'anno ha avuto luogo presso il Servizio Centrale di Protezione una visita di studio di una delegazione dell'Ufficio per la protezione dei testimoni della Polizia criminale della Repubblica slovacca. La visita, organizzata su richiesta di quest'ultimo Ufficio, era finalizzata ad acquisire conoscenze sull'organizzazione delle videoconferenze.

Nel periodo oggetto della presente Relazione, esperti austriaci, belgi e argentini si sono recati, su loro richiesta, presso il Servizio Centrale di Protezione per brevi colloqui sull'esperienza italiana nella protezione dei testimoni e su possibili aspetti da recepire nei rispettivi ordinamenti. Tali visite costituiscono un segnale ulteriore della ormai riconosciuta collocazione all'avanguardia del sistema del nostro Paese tra quelli che disciplinano la protezione delle persone che collaborano con la giustizia.

Nel quadro delle iniziative internazionali di cui il Servizio Centrale di Protezione è parte attiva, è importante, infine, menzionare il rapporto di cooperazione con Europol.

A tale scopo, il Direttore del Servizio Centrale di Protezione è



intervenuto, nel maggio del 2000, ad una riunione, organizzata a L'Aia da Europol, unitamente a delegazioni degli Organi di Polizia di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Spagna, Svezia, Gran Bretagna, Ungheria, Svizzera, del Tribunale per i crimini di guerra nella ex Jugoslavia e del Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione Europea.

Al termine dei lavori, è stato istituito, su auspicio di Europol, un gruppo informale di lavoro tra esperti dei diversi Stati, che si assuma l'incarico di preparare, in successive riunioni, una serie di principi-base in materia di reciproca assistenza e eventuali forme di scambio dei collaboratori della giustizia. I Paesi che hanno offerto la loro disponibilità a partecipare all'iniziativa sono, oltre l'Italia, Austria, Danimarca, Germania, Irlanda, Olanda, Gran Bretagna, Spagna e Svezia.

Lo scopo del gruppo è l'elaborazione, in collaborazione con Europol, di una piattaforma tecnica, da sottoporre alle Istituzioni dell'Unione Europea in vista dell'eventuale l'adozione di un atto politico di proposta e indirizzo nel settore della protezione delle persone. Tale contributo tecnico dovrebbe anche evidenziare le differenze tra gli ordinamenti di settore dei diversi Stati e invitare i Governi a promuovere un'azione di armonizzazione tra le discipline legislative nazionali sui collaboratori e testimoni di giustizia.

## **PARTE SECONDA**

### **I DATI DELLA PROTEZIONE**

## CAPITOLO I

### L'INGRESSO NEL SISTEMA

#### *1. Le proposte di misure urgenti e di programma speciale*

Nel primo semestre del 2000, le proposte di misure urgenti avanzate al Capo della Polizia dalle Autorità giudiziarie, in base all'art. 11, comma 1, ultima parte, della Legge 15 marzo 1991, n. 82, e all'art. 4 del Decreto Interministeriale del 24 novembre 1994, n. 687, sono state **62**.

Il numero complessivo delle proposte non presenta variazioni degne di nota rispetto al semestre precedente, in cui ne erano state registrate **63**.

I soggetti destinatari delle proposte, nel periodo gennaio- giugno 2000, sono in tutto 61 (un collaboratore è stato infatti proposto da due Procure). Di essi, **52** provengono dal crimine (con **152** familiari) e **9** sono testimoni (con **20** familiari). Nel precedente semestre, i collaboratori ammontavano a **59** (con **182** familiari) e i testimoni a **4** (con **9** familiari).

Il dato più evidente nell'andamento delle proposte di misure urgenti, rispetto al precedente semestre, è l'incremento dei testimoni e la diminuzione dei collaboratori provenienti dal crimine. Confrontando i dati, si nota che, nei sei mesi iniziali del 2000, i primi sono più che raddoppiati rispetto al secondo semestre 1999, mentre per i secondi si è registrato, in media, un ingresso in meno al mese. Il totale dei familiari è sceso da **191** a **172**. Il numero complessivo delle persone entrate nel sistema di protezione come destinatari di una proposta di misure urgenti nel periodo gennaio-giugno 2000 è quindi di **233**, a fronte delle **254** dei sei mesi anteriori.

Le misure urgenti costituiscono spesso il primo gradino dell'ingresso nel sistema della protezione, anche se non sempre una proposta di misure urgenti si traduce in una di programma speciale. Nel periodo oggetto della presente Relazione, si è confermata la media di afflusso del semestre precedente, che era di un collaboratore e 3-4 familiari ogni tre giorni.

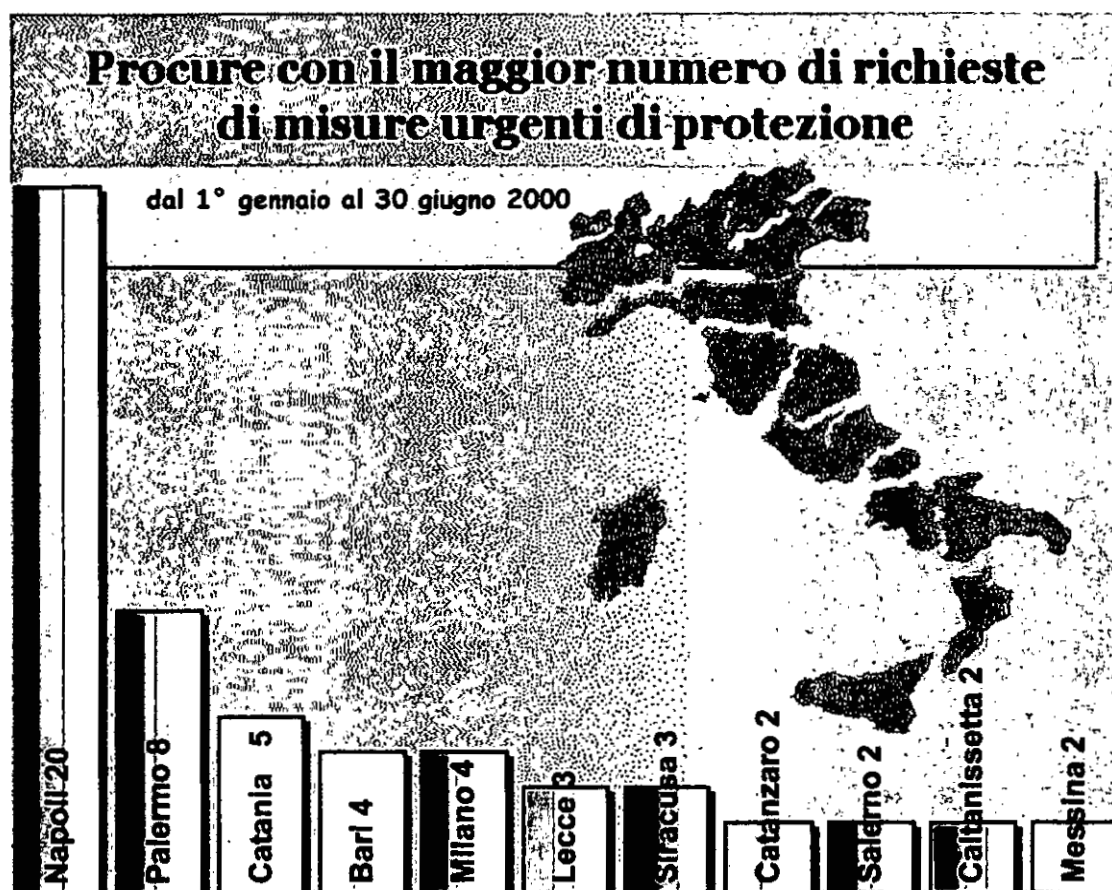
Le misure urgenti rappresentano uno strumento emergenziale e straordinario, da usare quando il pericolo cui sono esposti gli interessati è talmente elevato da non consentire il minimo indugio nell'attivare il dispositivo tutorio. Oggi l'esperienza di anni di applicazione del sistema consente di mantenere riservata più a lungo una collaborazione in atto, facendo quindi venir meno la necessità di anticipare la proposta di programma con quella di provvedimenti urgenti.

Un segnale decisamente favorevole è quello dell'incremento delle richieste di misure urgenti che hanno come destinatari i testimoni. Esso fa trapelare un bisogno di legalità e di affidamento alle Istituzioni che non può che portare a positivi sviluppi. Nel contempo, resta in primo piano la necessità che il sistema della protezione sia in grado di dare una risposta adeguata ai problemi dei testimoni, differenti, sotto vari aspetti, da quelli degli altri collaboratori.

Con riferimento alle misure urgenti va, però, sottolineato che l'effetto negativo consiste nel loro protrarsi, in diversi casi, ben oltre i tre mesi, rinnovabili, stabiliti dalla legge. Può infatti avvenire che tale periodo non sia sufficiente al Procuratore per l'acquisizione degli elementi che avallino efficacemente la proposta di programma. La Commissione Centrale si trova così davanti ad un quadro riassuntivo che, pur non contenendo i presupposti per la concessione del programma, non è nemmeno tale da indurre a respingere la richiesta. Il collaboratore resta pertanto sotto misure urgenti oltre il periodo stabilito dalla legge, col risultato che tale regime finisce col diventare una sorta di anticipazione del programma di protezione. Una mancata concessione del programma a persone che sono rimaste anche per più di un anno in località segreta crea sicuramente delle disfunzioni, non ultima quella che non esiste alcun presupposto giuridico degli interventi di reinserimento sociale nei confronti dei destinatari di misure urgenti non ammessi al programma di protezione.

\* \* \*

Anche nel semestre in esame, il maggior numero di proposte di misure urgenti (20 a fronte di 18 del secondo semestre 1999) è pervenuto dalla Procura di Napoli. Seguono quelle di Palermo (8, rispetto alle 4 degli ultimi sei mesi del 1999) e di Catania (5 contro 11).



I dati relativi alle proposte di programma speciale avanzate dalle Autorità giudiziarie nel periodo gennaio-giugno 2000 consentono di notare una crescita del fenomeno rispetto al semestre precedente. La cifra complessiva è infatti di 139, ripartite fra proposte riferite a soggetti che non hanno mai fatto parte del si-