



A questo bisogna aggiungere l'impegno costante degli psicologi di questo Servizio nel monitoraggio e nell'assistenza di questa fascia di popolazione. Anni di osservazione ed esperienza diretta hanno messo in evidenza una serie di reazioni che pur non avendo valore statistico si sono tuttavia dimostrate delle costanti: nei bambini sono emersi più di frequente il rifiuto della situazione, problemi di socializzazione e comportamentali, chiusura verso l'esterno; tra gli adolescenti sono stati osservati problemi di socializzazione, rifiuto dei genitori e della situazione, abbandoni scolastici, introversione, oppositività-aggressività, devianza, fughe e gravidanze precoci.

e) Il reinserimento socio-lavorativo

La natura transitoria del programma di protezione evidenzia la necessità di porre i soggetti tutelati nella condizione di condurre una vita sociale e soprattutto lavorativa in piena autonomia dallo Stato. Tale

argomento sarà uno dei punti in discussione nella XV Conferenza annuale internazionale sulla protezione dei testimoni.

Di conseguenza, il Servizio Centrale di Protezione si adopera costantemente tramite i Nuclei Operativi di Protezione per individuare le occasioni favorevoli nel territorio e si fa carico, attraverso la Sezione Lavoro appositamente istituita, degli oneri burocratici connessi. Nel periodo luglio-dicembre 2013 hanno reperito un'occupazione **15** collaboratori e **30** loro familiari, per un totale di **45** persone.

E' opportuno precisare che l'utilizzo dei documenti di copertura crea problemi per l'accesso al lavoro, quali, ad esempio, l'impossibilità di aprire un conto corrente per l'accredito dei trattamenti economici e la comunicazione del domicilio per le visite mediche fiscali e pertanto si tende ad autorizzare i soggetti tutelati a lavorare con le identità reali, dopo aver accertato la sussistenza delle necessarie condizioni di sicurezza.

Il D.M. 13.05.2005 n. 138, approvato in esecuzione dell'art. 13, comma 8, della legge 82/91, stabilisce le misure per la conservazione del posto di lavoro: se dipendenti pubblici, i **collaboratori** di giustizia possono essere collocati in aspettativa non retribuita mentre i **testimoni** hanno diritto al versamento degli oneri contributivi a carico dell'amministrazione di provenienza; se dipendenti privati i tutelati conservano il posto di lavoro con sospensione degli oneri retributivi e previdenziali a carico del datore di lavoro fino al rientro in servizio. Nel semestre in esame hanno beneficiato del collocamento in aspettativa **2** soggetti tutelati.

Inoltre i dipendenti pubblici possono chiedere l'assegnazione in via temporanea ad altra sede di servizio dell'Amministrazione di appartenenza oppure, laddove ciò non fosse possibile, il distacco o il comando presso altra Amministrazione o Ente Pubblico. I dipendenti privati possono richiedere il trasferimento presso un'altra sede, qualora esistente, della medesima azienda; in ogni caso il Servizio Centrale di Protezione provvede a rimborsare agli interessati l'importo dei contributi volontari versati agli enti previdenziali relativi al periodo in cui non hanno potuto svolgere attività lavorativa. Nel secondo semestre 2013 non sono stati effettuati trasferimenti presso altra sede di lavoro.

Il D.M. 101/2013, di cui si parlerà in maniera più approfondita nel successivo Capitolo 4, ha apportato una sostanziale innovazione normativa in quanto prevede l'assunzione diretta nella Pubblica Amministrazione unicamente dei testimoni di giustizia.

Ciononostante, si conferma quanto già evidenziato nelle precedenti relazioni, ovvero che il l'unico, attuale strumento di reinserimento sociale è dato dalla capitalizzazione delle misure assistenziali, disciplinata dall'art. 10, comma 15 del D.M. 23.04.2004, n.161. I beneficiari, presentando un concreto e documentato progetto lavorativo, previo parere favorevole dell'Autorità Giudiziaria proponente, possono in tal modo porre le basi per il raggiungimento di un'autonomia economica.

Nel secondo semestre del 2013, la Commissione Centrale non ha disposto alcun provvedimento di capitalizzazione.

CAPITOLO III

LE VIOLAZIONI AL CODICE COMPORTAMENTALE

La sottoscrizione del programma di protezione comporta per i soggetti interessati l'assunzione di impegni, specificati dettagliatamente nel cosiddetto verbale illustrativo (dichiarazioni ex art. 12, comma 1. L. 82/91), la cui inosservanza può comportare la revoca delle misure tutorie.

Nell' art. 13 *quater* , comma 2, della citata legge sono indicati i fatti valutabili ai fini della revoca o della modifica delle misure tutorie, che vengono deliberate dalla Commissione Centrale a seguito delle verifiche periodiche dei programmi di protezione.

Il Servizio Centrale di Protezione svolge un' attività di controllo segnalando al predetto Organo tutti gli eventuali comportamenti contrari allo status di persona protetta tenuti dagli interessati. Nel semestre luglio-dicembre 2013 ha inviato alla Commissione Centrale, in qualità di organo tenuto alle suddette verifiche periodiche dei programmi di protezione, **65** segnalazioni di comportamenti violatori, di cui **13** consistevano in reati di vario genere.

La Commissione al termine di una complessa istruttoria, che include l'acquisizione dei pareri dell'Autorità Giudiziaria proponente e della Direzione Nazionale Antimafia, delibera l'eventuale revoca del programma di protezione. Nel semestre in esame la Commissione ha deliberato la revoca del programma ad **8** collaboratori.

La normativa vigente prevede la possibilità, per coloro che sono interessati da tali provvedimenti, di presentare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla data di notifica della delibera della Commissione.

Giova precisare che la materia dei ricorsi amministrativi è stata riformata dalla legge n. 205/2005 e dal successivo D.Lgs 104/2010 ed in virtù di tali innovazioni i provvedimenti impugnati rimangono sospesi unicamente nelle more dei termini di presentazione del ricorso e della pronuncia cautelare del giudice amministrativo nel caso in cui venga

presentata istanza di sospensione del provvedimento. Nel secondo semestre 2013 sono stati presentati **5** nuovi ricorsi da parte di collaboratori avverso i provvedimenti di revoca deliberati dalla Commissione Centrale.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

La legge 45/2001 ha introdotto la differenziazione tra lo “status” di collaboratore di giustizia e quello di testimone, stabilendo che quest’ultimo è colui che assume, rispetto ai fatti delittuosi su cui rende dichiarazioni, esclusivamente il ruolo di persona offesa, informata sui fatti o di testimone, purchè nei suoi confronti non sia stata disposta alcuna misura di prevenzione ovvero non sia in corso un procedimento di applicazione della stessa.

Tale differenziazione implica una diversità di trattamento per i soggetti interessati, volta a ridurre al minimo i disagi della vita sotto protezione ed a mantenere o ripristinare il tenore di vita condotto dai testimoni prima del loro ingresso nel sistema tutorio. Alla data del 31.12.2013 risultano censiti **80** testimoni e **267** loro congiunti.

La Commissione Centrale può deliberare che i soggetti interessati permangano nel luogo di residenza e mantenere la loro attività lavorativa, sentito il Prefetto del luogo e fatti salvi gli imprescindibili requisiti di sicurezza personale. Nel secondo semestre 2013 risultano **17** testimoni che beneficiano delle misure di protezione in località di origine.

Qualora il trasferimento in località protetta si renda imprescindibile a causa dell’elevato indice di rischio per l’incolumità personale del testimone e dei sui familiari, oltre alle ordinarie misure di assistenza economica che vengono erogate anche per i collaboratori, è previsto il pagamento di somme *una tantum* destinate a soddisfare bisogni di varia natura come l’acquisto di vestiario, di materiale didattico, di mobili, i viaggi, le cure mediche ed odontoiatriche, ecc., il cui importo viene stabilito dalla Commissione Centrale. Inoltre, i testimoni possono richiedere la corresponsione, concordata con la Commissione Centrale, di una somma a titolo di mancato guadagno, derivante dalla forzata cessazione dell’attività lavorativa, a meno che gli interessati non abbiano precedentemente avuto accesso alle elargizioni antiracket di cui alla legge n. 44/1999. Nel semestre in esame **4** testimoni sono risultati beneficiari di tale fondo.

Inoltre, a 6 testimoni sono stati assegnati i fondi ex art. 17, ovvero quegli specifici stanziamenti che vengono richiesti dal Prefetto del luogo ove dimora il soggetto che su richiesta dell'Autorità Giudiziaria viene segnalato come possibile destinatario di misure tutorie. Queste misure si applicano nelle situazioni di particolare urgenza, nelle more della delibera della Commissione Centrale.

Come già osservato nel capitolo precedente, il D.L. 101/2013, convertito con modificazioni dalla Legge 30/10/2013 n. 125, applica ai testimoni di giustizia il diritto al collocamento obbligatorio con precedenza nella Pubblica Amministrazione, come già previsto dall'articolo 1, comma 2, della Legge 407/1998, in materia di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. Tuttavia lo status di "testimone di giustizia", rispetto alla condizione di "vittima del terrorismo o della criminalità organizzata" presenta la particolarità, non trascurabile, di essere posto in essere a seguito di una delibera della Commissione Centrale e pertanto è soggetto a verifiche periodiche. In altre parole, la sottoposizione a programma di protezione può cessare o a seguito di violazioni comportamentali o di espressa rinuncia da parte del destinatario, creando in tal modo i presupposti per una delibera di revoca del programma di protezione che ne rimuoverebbe tutti gli effetti giuridici.

Nell'attesa degli effetti della predetta, recente innovazione normativa, fino ad ora si è cercato di agevolare il reinserimento lavorativo dei testimoni prevedendo nel massimo di 10 anni il termine per il calcolo della capitalizzazione delle misure assistenziali a cui si può aggiungere, su richiesta degli interessati, l'erogazione a titolo di risarcimento, del cosiddetto "danno biologico", che viene accertato dal Servizio di Consulenza, in campo sanitario e medico-legale, dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e viene corrisposto contestualmente alla capitalizzazione. Nel periodo luglio-dicembre 2013 non sono stati deliberati provvedimenti in tal senso.

Inoltre, ai sensi dell'art. 16 *ter*, comma 3, della Legge 82/91, i testimoni che sono costretti ad abbandonare la località d'origine hanno la possibilità di alienare allo Stato a prezzo di mercato i beni immobili ivi posseduti, in virtù della convenzione in vigore tra il Dipartimento di

Pubblica Sicurezza ed un Istituto di Credito i testimoni possono altresì ottenere finanziamenti e mutui a tasso agevolato, per avviare attività lavorative o acquistare beni immobili.

Quanto sopra descritto comunque non sempre è sufficiente per alleviare i disagi della loro vita sociale, tanto che spesso lamentano sensazioni di abbandono ed isolamento. Pertanto è parso opportuno intensificare l'attività di sostegno psicologico, al fine di valutare accuratamente le singole personalità e di individuare le soluzioni più appropriate in ogni singolo individuo.

PARTE TERZA

LE INIZIATIVE DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

CAPITOLO I

IL CONTENIMENTO DELLA SPESA

La linea gestionale seguita è stata ispirata ad una graduale revisione degli aspetti economici, intesi in senso lato.

Nella primaria considerazione delle esigenze di tutta la popolazione protetta, in adesione ad una normativa che attribuisce grande rilevanza ai contributi dichiarativi, ai fini del successo nella lotta contro la criminalità, è stato dato un forte impulso all'aggiornamento di prassi, schemi procedurali e attività comportanti impegni di spesa, nell'ottica della sempre maggiore razionalizzazione, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Sono stati oggetto di attento riesame le modalità di reperimento di immobili da destinare ad alloggi per la popolazione protetta, incrementando le reti di contatti ed interagendo al fine di ottenere migliori condizioni contrattuali, in linea con i parametri del mercato immobiliare attuali. In particolare, con un ulteriore impegno del Servizio Centrale di Protezione e delle sue articolazioni periferiche è stata sperimentata, senza flessione sugli standard di sicurezza garantiti, l'acquisizione diretta di abitazioni, senza ricorrere alle intermediazioni a titolo oneroso delle Agenzie. Ciò ha comportato un utile contenimento delle spese in ragione del quale, nonostante l'incremento del numero delle persone protette e, conseguentemente, degli immobili locati, l'onere complessivamente sostenuto per l'acquisizione dei siti tutori è risultato proporzionalmente ridotto, rispetto ai precedenti esercizi finanziari, con un apprezzabile risparmio in termini percentuali.

Con riferimento al periodo antecedente alla delibera di ammissione al programma tutorio, in relazione all'art. 13 della legge 82/1991 (che ha introdotto la possibilità, per l'Autorità Provinciale di Pubblica Sicurezza, di richiedere al Signor Capo della Polizia l'autorizzazione ad avvalersi di fondi destinati all'attuazione delle speciali misure di protezione, per la tutela temporanea di soggetti a rischio), è stato avviato un progetto in base al quale, previa implementazione della disponibilità di residence e/o unità immobiliari (locate, anche per brevi periodi transitori, su tutto il territorio

nazionale, contro le strutture alberghiere sinora utilizzate in via esclusiva, si è potuta registrare una cospicua riduzione complessiva della specifica voce di spesa, ovviamente con pari tutela per l'incolumità personale.

E' stata altresì avviata una ricerca di mercato volta a consentire la rinegoziazione delle condizioni economiche contrattuali relative ai conti correnti in uso al Servizio Centrale di Protezione. L'analisi ha riguardato alcuni tra i principali Istituti Bancari. Il solo avvio della comparazione ha indotto l'Istituto titolare del servizio di carte prepagate, in uso a collaboratori e testimoni di giustizia per l'accreditamento degli assegni di mantenimento mensili e delle spese connesse alla partecipazione ad impegni di giustizia, a ridurre la commissione prevista per le operazioni di ricarica delle carte, con conseguente risparmio per l'Amministrazione.

Infine nel corso del semestre in parola, in linea con quello precedente, sono state oggetto di capillare attenzione le posizioni di 146 collaboratori e testimoni di giustizia per i quali, cessate le esigenze di permanenza a programma tutorio, le istanze di capitalizzazione delle misure assistenziali risultano debitamente corredate dei progetti di reinserimento socio lavorativo e dei necessari pareri favorevoli alla fuoriuscita rilasciati dalla D.N.A. e dalle competenti D.D.A..

La fuoriuscita di detti protetti comporterebbe l'estromissione dal circuito tutorio di un totale di 223 nuclei familiari (10 per i testimoni e 213 per i collaboratori di giustizia), con immaginabili ritorni economici.

Il costo per il finanziamento dell'intera operazione potrà essere in parte sostenuto anche con i risparmi resi possibili dalle iniziative sopra richiamate, assunte dal Servizio Centrale di Protezione nel corso dell'esercizio 2013.

Altre soluzioni, riguardanti aspetti logistici, sono state individuate nell'ottica di un contenimento delle spese.

A mero titolo di esempio sono stati rinegoziati i contratti relativi al noleggio delle autovetture, con conseguente riduzione dei canoni, limitandone il ricorso ai soli casi di effettiva inderogabilità e per i soli periodi strettamente necessari, restituendo i mezzi ogni qualvolta la

momentanea riduzione delle esigenze di servizio ne ha reso possibile limitarne l'uso. Detta iniziativa ha già fruttato un apprezzabile risparmio.

Inoltre, prosegue la faticosa opera di ricerca di immobili demaniali da adibire a sedi dei Nuclei Operativi di Protezione, con l'obiettivo di ridurre i contratti di affitto. L'anno corrente si chiude pertanto con l'acquisizione di una sede demaniale per le esigenze di un altro Nop, che si aggiunge ad altre tre analoghe iniziative portate a termine con successo negli anni scorsi.

E' appena il caso di insistere, tuttavia, sulle criticità indotte dalla mancanza di disponibilità di congrui stanziamenti, protrattasi fin dall'esercizio finanziario 2009 e durante tutto l'esercizio finanziario 2013, la quale non ha consentito al Servizio Centrale di Protezione di assolvere con regolarità agli impegni di spesa assunti con soggetti terzi, fornitori di servizi essenziali per il funzionamento dei programmi tutori.

In particolare, la mancata regolare erogazione dei canoni dovuti ai locatari di immobili ed il mancato pagamento dei soggiorni presso strutture ricettive, ha determinato serie difficoltà nei trasferimenti e nelle allocazioni dei nuclei familiari protetti.

A ciò deve aggiungersi il considerevole ritardo nel pagamento dei decreti di liquidazione (immediatamente esigibili), emessi in favore degli avvocati che hanno prestato la loro assistenza professionale in favore di collaboratori e testimoni di giustizia, con conseguente effetto negativo sulla disponibilità ad assumere gli incarichi, da parte dell'intera categoria, ed inoltre di numerose richieste di riconoscimento di interessi passivi a carico del Servizio Centrale di Protezione.

Da ultimo, deve evidenziarsi che diversi locatari di immobili hanno depositato citazioni, volte ad ottenere la declaratoria di sfratto per morosità e la contestuale emissione del relativo decreto ingiuntivo, con difficoltà patite dai nuclei protetti ed oneri (per trasferimenti, spese di giudizio, spese legali ed interessi moratori) a carico di questa Amministrazione.

CAPITOLO II

LA FORMAZIONE DEL PERSONALE

L'attività istituzionale demandata agli operatori del Servizio Centrale di Protezione ed ai periferici Nuclei Operativi di Protezione presenta caratteristiche del tutto peculiari rispetto ai compiti attribuiti alle Forze di Polizia. Il Servizio, come si è potuto osservare, provvede all'attuazione di complesse misure tutorie ed assistenziali che richiedono uno specifico quadro attitudinale dell'operatore.

A tal fine è stato costituito uno specifico tavolo di lavoro che a conclusione di un progetto riguardante la "Ricerca e studio sulla stesura del profilo professionale e psicoattitudinale per gli operatori del Servizio Centrale di Protezione e dei Nuclei Operativi di Protezione" ha delineato i requisiti che devono possedere coloro che aspirano ad essere assegnati presso il suddetto Servizio e sono state concordate con i competenti Uffici specifiche procedure di selezione. Nel periodo luglio-dicembre 2013 sono stati valutati dagli psicologi del Servizio Centrale di Protezione 2 candidati per l'accesso al S.C.P. o ai N.O.P..

Inoltre, in previsione dell'attribuzione della qualifica di operatore S.C.P. e N.O.P., è stato previsto un periodo di addestramento della durata di due settimane per coloro che saranno selezionati per l'inserimento nei ruoli ed un corso di una settimana con verifica finale per gli operatori già in servizio presso i citati Uffici.

Tuttavia, al fine di evitare gli oneri connessi all'organizzazione ed alla realizzazione della formazione tradizionale, si è proposto un corso innovativo, basato sulla predisposizione di materiale didattico (dispense, slides, sussidi audiovisivi ecc.) da inviare direttamente presso le sedi dei N.O.P. e da utilizzare presso il S.C.P. con verifica finale effettuata "in presenza". Per la realizzazione del pacchetto formativo e delle unità didattiche l'Ufficio si è avvalso di Funzionari/Ufficiali interni di comprovata esperienza e di relatori esterni all'Amministrazione che hanno offerto il loro contributo a titolo gratuito.

Per il semestre in esame, erano stati programmati:

- il **“3° Corso di formazione per Funzionari e Ufficiali delle Forze di Polizia con funzione di referente territoriale per il profilo tutorio dei testimoni e collaboratori di giustizia”**

- e il **“1° Seminario di aggiornamento dei Direttore dei Nuclei Operativi di Protezione”**

entrambi posticipati a gennaio 2014 per motivi tecnici.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'incremento generale delle persone beneficiarie del programma di protezione nel semestre in esame, relativo al periodo luglio-dicembre 2013, ha assunto dimensioni ragguardevoli ed evidenzia ancora una volta la validità di un sistema tutorio che, utilizzato da oltre venti anni, si dimostra ancora nel pieno della sua efficacia.

Rispetto allo stesso periodo del precedente anno si registra un aumento complessivo di oltre 500 unità, con un totale di ben 5841 persone beneficiarie del programma di protezione.

Una popolazione così numerosa comporta aspetti gestionali che richiedono costi adeguati.

Un altro aspetto estremamente rilevante è rappresentato dal reinserimento sociale dei collaboratori e testimoni.

Terminati gli impegni processuali le persone protette fuoriescono dal circuito delle misure assistenziali attraverso l'istituto della cd. "capitalizzazione".

Il collaboratore o il testimone capitalizzato non beneficia più delle misure economiche di supporto, come l'assegno di mantenimento mensile o le spese per l'alloggio.

Il problema del reinserimento sociale va comunque affrontato anche in costanza del programma tutorio, assicurando all'interessato ed ai suoi familiari opportunità di formazione professionale, di istruzione ed evitando, come altre volte evidenziato, una condizione di assistenzialismo passivo.

In tal senso, il Servizio Centrale di protezione continua a condurre un'azione informativa e di raccordo creando le premesse per consentire il ritorno alla normalità sfruttando tutte le opportunità che il sistema offre per riacquisire un'esistenza autonoma e dignitosa.

Il Decreto Legge 31.8.2013 n. 101, convertito con modificazioni nella Legge 30.10.2013 n. 125 e recante le disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione della spesa nelle pubbliche amministrazioni e nelle società partecipate, ha previsto, all'art. 7, l'assunzione diretta dei testimoni di giustizia nella Pubblica Amministrazione, con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio ed alle professionalità possedute.

La nuova normativa opera certamente nel tentativo di dare ulteriori opportunità a persone la cui testimonianza ha rappresentato esempio di virtù civica da enfatizzare.

Per tutti i soggetti sottoposti all'applicazione della legge 82/91, indistintamente il Servizio Centrale di Protezione continua comunque ad esercitare la sua incessante opera di assistenza e tutela, coordinando il complesso di soggetti coinvolti nel sistema.