

Analogamente, in caso di richiesta di intervento psicologico da parte dei tutelati, la ricerca della struttura e della figura professionale più idonea avviene tramite il N.O.P., previo parere degli psicologi del Servizio Centrale di Protezione che, a tal fine, hanno approntato un nuovo questionario da sottoporre agli interessati con lo scopo di acquisire informazioni dettagliate sui disagi connessi all'ingresso nel circuito tutorio.

Infine, nel caso in cui siano gli operatori del N.O.P. a segnalare problematiche di carattere psicologico evidenziate dai tutelati, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione si attivano per proporre agli interessati l'accredito specialistico presso le strutture della località di residenza, oppure, nell'eventualità di rifiuto di intervento di sostegno, operano direttamente al fine di valutare le esigenze specifiche dei soggetti in questione.

Tuttavia, giova precisare che l'assistenza diretta da parte degli psicologi del Servizio Centrale di Protezione non è ipotizzabile sia per l'ingente numero delle persone sotto protezione, che per garantire una maggiore specificità delle cure.

Nel periodo gennaio-giugno 2014, si sono comunque svolte **16** missioni nel territorio nazionale, durante le quali gli psicologi hanno incontrato complessivamente **67** tutelati, di cui **16** minori. Presso le sedi di Roma si sono svolti colloqui con **44** soggetti, di cui **12** minori.

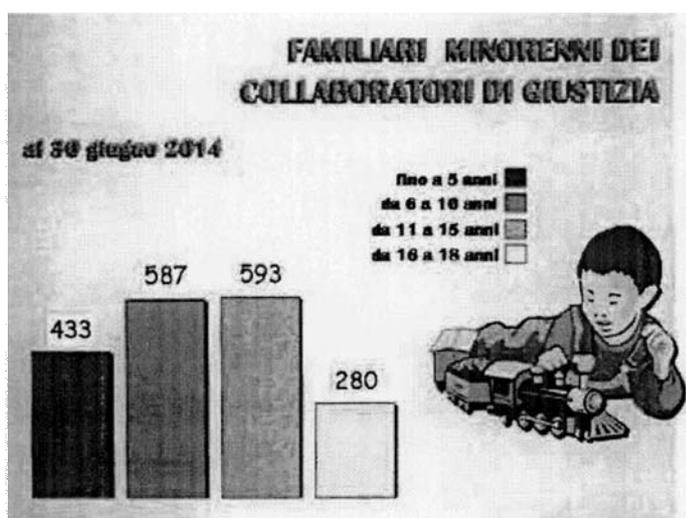
Il contatto diretto con la popolazione protetta ha consentito di evidenziare che il periodo iniziale, riferibile all'applicazione delle misure di tutela ex art. 17 L. 82/91 e successive modifiche, risulta incidere negativamente sullo stato emozionale dei soggetti tutelati in quanto legato a condizioni di vita particolari, caratterizzate da incertezza e provvisorietà sia della collocazione che delle prospettive future.

Al fine di ampliare le esperienze, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione proseguono la collaborazione con altri centri e strutture della

Polizia di Stato per lo sviluppo di progetti e ricerche sulle attività diagnostiche, terapeutiche e di formazione per ottimizzare ed aggiornare le modalità di azione.

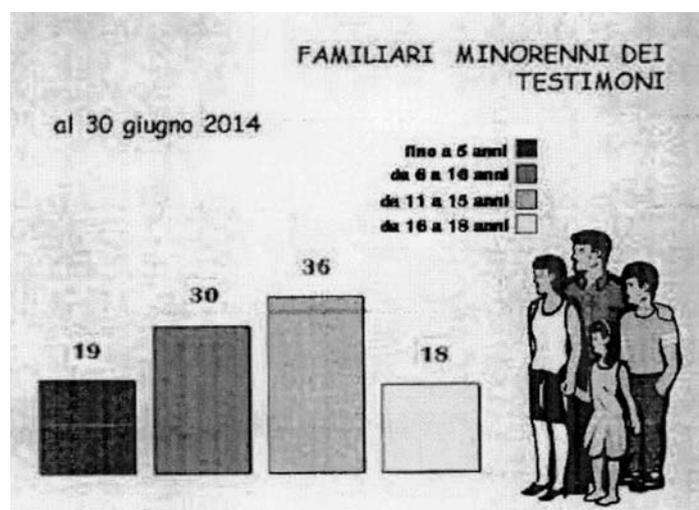
d) I minori

Come già osservato in precedenza, la fascia di popolazione protetta più numerosa e più bisognosa di particolari attenzioni è costituita dai minori. Al 30 giugno 2014 risultano destinatari di misure tutorie complessivamente **1997** minorenni di cui **uno** è titolare di programma in qualità di testimone.

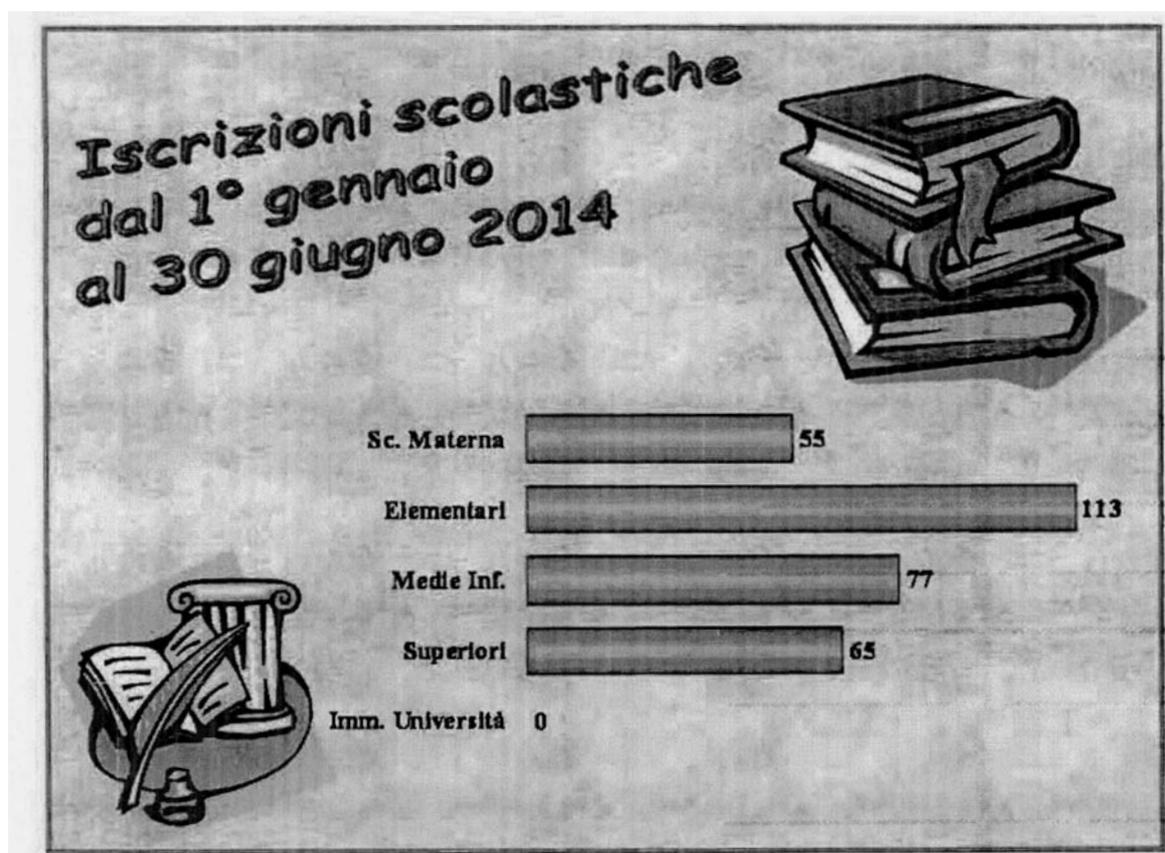


Nella fascia d'età tra 0 e 5 anni risultano compresi complessivamente **452** bambini (433 familiari di collaboratori e 19 di testimoni); nella fascia tra 6 e 10 anni sono compresi **617** bambini (587 familiari di collaboratori e 30 di testimoni); nella fascia tra 11 e 15 anni sono inseriti **629** ragazzi (593 familiari

di collaboratori e 36 di testimoni); infine la fascia tra 16 e 18 anni comprende **298** ragazzi (280 familiari di collaboratori e 18 di testimoni).



Il Servizio Centrale di Protezione si adopera affinché tutti i ragazzi abbiano la possibilità di accedere all'istruzione di ogni ordine e grado anche in caso di trasferimento in località protetta e con eventuali nominativi di copertura. Nel periodo gennaio-giugno 2014 sono state effettuate **55** nuove iscrizioni alla scuola materna, **113** alla scuola elementare, **77** alla scuola media inferiore e **65** alle scuole superiori.



Inoltre, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione sono continuamente impegnati nel monitoraggio di questa delicatissima fascia di popolazione. L'osservazione del comportamento dei minori ha evidenziato che la fase di maggior impatto sul piano psicologico risulta essere quella riferibile al primo periodo di allontanamento dalla località di origine.

e) Il reinserimento socio-lavorativo

Il reinserimento socio-lavorativo della popolazione protetta è una priorità che scaturisce, da un lato, dalla transitorietà del programma di protezione, che si esaurisce con la cessazione degli impegni di giustizia e con l'attenuazione dell'esposizione al pericolo e, dall'altro, dall'esigenza di mantenere un sostanziale equilibrio tra "ingressi" ed "uscite" di soggetti tutelati, al fine di mantenere un livello adeguato di sicurezza e credibilità di tutto il sistema della protezione.

Tuttavia, si tratta di un compito di non facile attuazione poiché per quanto concerne i collaboratori di giustizia, l'inserimento nel mondo del lavoro è ostacolato non solo dall'inesistenza di canali preferenziali per l'assunzione, ma anche dal fatto che la maggioranza di essi appartiene a fasce d'età medio-alte e con scarse competenze professionali o esperienze lavorative.

Il D.M. 13.05.2005 n. 138, approvato in esecuzione dell'art. 13, comma 8, della legge 82/91, ha stabilito le misure per la conservazione del posto di lavoro per i soggetti tutelati: se dipendenti pubblici, i **collaboratori** 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 soggetti tutelati hanno diritto alla conservazione del posto con sospensione degli oneri retributivi e contributivi a carico del datore di lavoro fino al rientro in servizio. Nel periodo in esame 6 soggetti hanno beneficiato del collocamento in aspettativa.

Inoltre i dipendenti pubblici possono chiedere l'assegnazione in via temporanea presso altra sede di servizio dell'Amministrazione di appartenenza oppure, qualora 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 semestre in questione sono stati effettuati **2** trasferimenti presso altre sedi di lavoro.

Il Servizio Centrale di Protezione, per il tramite delle sue Unità periferiche, si impegna in maniera assidua e costante cercando di individuare le occasioni lavorative favorevoli nel territorio e si fa carico degli oneri burocratici connessi attraverso la Sezione Lavoro, che predispose la documentazione necessaria.

Nel periodo gennaio-giugno 2014, sono state effettuate **2** iscrizioni a corsi professionali della regione, **48** trasferimenti di pensione, **18** richieste alla Camera di Commercio di apertura di partita IVA, e sono stati rilasciati **94** nuovi codici fiscali, di cui 12 riferiti a nominativi di copertura.

Inoltre, è opportuno evidenziare che l'accesso all'impiego è maggiormente problematico per i tutelati in possesso di documento con generalità di copertura poiché con tale documentazione non si può aprire un conto corrente per l'accredito degli emolumenti, né tantomeno si può comunicare l'indirizzo fittizio per le visite fiscali. Ne consegue che, dopo aver accertato la sussistenza delle condizioni di sicurezza, si tende ad autorizzare la popolazione protetta a lavorare con le generalità reali. In questo semestre hanno trovato un'occupazione **16** collaboratori e **23** loro familiari, per un totale di **39** persone.

Il D.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, ha introdotto l'obbligatorietà del collocamento con precedenza, per i soli testimoni di giustizia, nella pubblica amministrazione. Al fine di dare completa attuazione alla normativa, nel semestre in esame, il Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione hanno predisposto il regolamento di esecuzione per disciplinare l'assunzione degli aventi diritto.

Tale provvedimento, tuttavia, non rappresenta una soluzione definitiva al problema occupazionale, riferendosi esclusivamente alla categoria dei testimoni.

L'esperienza maturata in anni di gestione della popolazione protetta ha infatti dimostrato che attualmente il migliore strumento di reinserimento sociale è la capitalizzazione delle misure assistenziali, disciplinata del D.M. 161/2004, art. 15. I beneficiari, presentando un concreto e documentato progetto lavorativo possono, in tal modo, porre le basi per il raggiungimento dell'autonomia economica. Nel primo semestre 2014 la Commissione Centrale ha disposto la capitalizzazione per 2 testimoni.

CAPITOLO III

LA CESSAZIONE DEL PROGRAMMA DI PROTEZIONE

La cessazione dei programmi di protezione viene disposta dalla Commissione Centrale nel momento in cui viene accertato il venir meno dei presupposti che avevano giustificato a suo tempo l'adozione di misure tutorie, ovvero la situazione di grave e contingente pericolo, l'attualità e la rilevanza della collaborazione resa all'Autorità Giudiziaria.

Inoltre costituiscono causa di revoca delle speciali misure di protezione l'inosservanza degli impegni assunti al momento della sottoscrizione del programma e la commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale.

Il Servizio Centrale di Protezione svolge la sua attività di controllo segnalando alla Commissione Centrale tutti gli eventuali comportamenti violatori. Nel primo semestre del 2014 sono state inviate alla Commissione complessivamente **78** segnalazioni, di cui **18** costituivano reati vari, riguardanti **48** soggetti tutelati.

Al termine di una complessa istruttoria, che comporta l'acquisizione dei pareri delle Autorità Giudiziarie proponenti e della Direzione Nazionale Antimafia, la Commissione delibera l'eventuale l'estromissione dai programmi di protezione. In questo semestre sono stati emessi **2** provvedimenti di revoca per i collaboratori.

I soggetti interessati dalla revoca delle misure tutorie possono presentare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, entro 60 giorni dalla notifica della delibera della Commissione, al fine di ottenere l'annullamento dell'atto impugnato.

In base alla legge 205/2005 ed al successivo D.Lgs 104/2010, che hanno riformato la materia dei ricorsi amministrativi, i provvedimenti di revoca deliberati dalla Commissione Centrale rimangono sospesi nelle more dei termini di presentazione del ricorso e della decisione cautelare

del giudice amministrativo qualora venga presentata l'istanza di sospensiva

Nel semestre in riferimento sono stati presentati al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio **25** ricorsi da parte di collaboratori di giustizia avverso provvedimenti della Commissione di revoca del programma di protezione.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

La figura del testimone di giustizia mette in evidenza, già nella fase di avvio del sistema di protezione, tutte le lacune sia procedurali che normative legate alle particolari caratteristiche di tali soggetti. Dal punto di vista normativo, con le innovazioni introdotte dalla legge 45/2001 e con il regolamento attuativo n. 161 del 2004 è stata codificata la netta distinzione tra la figura del collaboratore e quella del testimone, prevedendo interventi differenti sia di natura economica che assistenziale.

Il testimone di giustizia è perciò un soggetto ben distinto dal collaboratore, in quanto è del tutto estraneo alle associazioni criminali, non è socialmente pericoloso e rende allo Stato un servizio civico.

In cambio lo Stato si assume l'onere di ridurre i disagi della vita sotto protezione e di mantenere o ripristinare il tenore di vita condotto precedentemente all'ingresso nel circuito tutorio. Alla data del 30 giugno 2014 risultano censiti **86** testimoni e **263** loro familiari.

In tale ottica, fatti salvi i requisiti di sicurezza, la garanzia di poter proseguire la propria attività in località d'origine ha una doppia valenza: da un lato evita al testimone i disagi materiali e psicologici dello sradicamento dall'ambiente che gli è familiare e dall'altro rappresenta una potente e simbolica arma di contrasto contro la criminalità organizzata. Nel periodo gennaio-giugno 2014 risultano **16** testimoni protetti in località d'origine.

Solo **9** testimoni hanno beneficiato dei fondi, ex art. 17 della legge 82/91, richiesti dal Prefetto del luogo ove dimorano gli interessati che su segnalazione dell'Autorità Giudiziaria vengono indicati come possibili destinatari di misure tutorie. Tali misure, in ottemperanza all'art. 4, comma 6 del D.M. 161/2004, vengono applicate in situazioni di particolare urgenza, nelle more della delibera della Commissione Centrale.

Quando il testimone sceglie di trasferirsi in località protetta, oltre alle misure ordinarie di assistenza economica sono previsti contributi *in tantum* per sostenere spese di varia natura come l'acquisto di vestiario, materiale didattico, mobili, viaggi, cure mediche e odontoiatriche, ecc., il cui importo viene determinato dalla Commissione Centrale.

In caso di cessazione dell'attività lavorativa è prevista la corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, a meno che gli interessati non abbiano avuto accesso alle elargizioni antirackett previste dalla legge n. 44/1999. Nel semestre in esame 2 testimoni hanno usufruito di tale beneficio.

Nel semestre precedente è stato approvato il D.L. 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge 125/2013 che prevede il diritto al collocamento obbligatorio con precedenza nella Pubblica Amministrazione per i testimoni di giustizia, come già previsto dall'art. 1, comma 2, della legge 407/1998 in materia di vittime del terrorismo. Nell'attesa del perfezionamento del decreto attuativo si rileva che in ogni caso l'inserimento nella Pubblica Amministrazione non può essere ritenuto l'unico sbocco occupazionale del testimone, il quale deve essere posto comunque nelle condizioni di realizzare il proprio percorso lavorativo anche in piena autonomia.

Pertanto, la capitalizzazione delle misure assistenziali costituisce il migliore strumento di reinserimento economico e sociale. Per i testimoni si calcola estendendo fino a 10 anni il computo 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. Nel periodo gennaio-giugno 2014 è stata deliberata la capitalizzazione per 2 testimoni.

Quando il trasferimento in località protetta diventa definitivo il testimone, ai sensi dell'art. 16 ter, comma 3, della legge 82/91, ha diritto ad ottenere l'acquisizione dei propri beni immobili al patrimonio dello

Stato dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato. Inoltre, è in vigore una convenzione tra il Dipartimento di Pubblica Sicurezza ed un Istituto di Credito che consente ai testimoni di ottenere finanziamenti e mutui a tasso agevolato per avviare attività lavorative o acquistare beni immobili.

L'esperienza maturata ha tuttavia dimostrato che, al di là delle previsioni normative che sono di carattere generale, è necessario improntare la gestione dei testimoni sul criterio dell'elasticità, tenendo in considerazione la specificità della posizione sociale, personale e familiare di ogni testimone poiché è necessario garantire loro il recupero sociale e agevolare la realizzazione delle aspirazioni personali.

Conseguentemente negli ultimi anni si è dato particolare impulso all'attività di sostegno psicologico ad essi destinata al fine di valutare le singole situazioni ed individuare le soluzioni più appropriate per ogni singolo caso, cercando nel contempo di fornire, soprattutto nella fase di ammissione alle misure tutorie, corrette e precise informazioni su diritti e doveri connessi allo *status* di testimone.

PAGINA BIANCA

PARTE TERZA

LE INIZIATIVE DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LA FORMAZIONE DEL PERSONALE

Come si è potuto osservare, le problematiche legate alla gestione della popolazione protetta costituiscono una materia estremamente complessa e delicata che richiede competenze professionali specifiche a tutti gli operatori del settore.

A tal fine è stato istituito 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 questo Servizio e sono state concordate con i competenti Uffici specifiche procedure di selezione.

Nel semestre gennaio-giugno 2014 si sono svolti presso l’Istituto per Ispettori della Polizia di Stato Nettuno:

il “3° Corso di formazione per Funzionari ed Ufficiali delle Forze di Polizia con funzione di referente territoriale per testimoni e collaboratori di giustizia” (20 – 23 gennaio 2014 con 35 frequentatori);

il “1° seminario di aggiornamento per i Direttori dei Nuclei Operativi di Protezione” (22 – 24 gennaio 2014 con 20 frequentatori);

il “17° corso di addestramento interforze per operatori del Servizio Centrale di Protezione” (09 – 13 giugno 2014 con 38 frequentatori).

Tuttavia, al fine di evitare gli oneri connessi all’organizzazione ed alla realizzazione di tali corsi di formazione espletati nella maniera tradizionale, si è proposto un corso innovativo, basato sulla predisposizione di materiale didattico 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.

CAPITOLO II

LA XV CONFERENZA ANNUALE EUROPOL

Nel semestre in esame, specificatamente nei giorni 8 e 9, aprile si è svolta a Roma la “15^a Conferenza Internazionale annuale del Network EUROPOL sulla protezione dei testimoni”, organizzata in collaborazione con il Servizio Centrale di Protezione.

Al Convegno hanno partecipato i delegati dei 64 paesi membri, a cui si sono aggiunti i rappresentanti del Tribunale Penale Internazionale, del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia, dei Tribunali Speciali, della Commissione Europea e dell’Ufficio delle Nazioni Unite per le Droghe ed il Crimine.

Gli argomenti trattati sono stati le procedure di selezione e formazione del personale addetto alla protezione dei testimoni, materia che, come si è visto nei capitoli precedenti, richiede competenze specifiche.

Inoltre, è stata affrontata la problematica della schermatura delle banche dati, al fine di rendere inaccessibili le informazioni personali riguardanti la popolazione protetta.

Infine, i relatori hanno esposto le innovazioni in materia di software e procedure, anche in materia di ricollocazione internazionale dei soggetti tutelati, con lo scopo di omologare, laddove possibile, gli schemi operativi.

In particolare, l’intervento del Direttore del Servizio Centrale di Protezione ha posto l’accento sul modello di reinserimento sociale della popolazione protetta adottato dal nostro Paese al termine del percorso di collaborazione, con riguardo soprattutto alla figura del testimone di giustizia e alla normativa che ha introdotto la previsione di assunzione diretta nella Pubblica Amministrazione di tale categoria di soggetti che vengono equiparati alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il 1° semestre del 2014 è stato caratterizzato da una notevole crescita del numero dei testimoni e soprattutto dei collaboratori di giustizia e loro familiari che ha raggiunto il tetto di 6003 unità.

Pur se l'obiettivo primario della normativa sulla protezione è rappresentato dalla crescita del sistema, per meglio contrastare la criminalità organizzata, un numero così elevato di tutelati rende sempre più emergenziali le problematiche di gestione sia per la sicurezza personale dei singoli soggetti sia per gli aspetti legati alla situazione logistica e dell'assistenza economica. Infatti, l'aspetto emergenziale è fortemente aggravato dalla carenza di disponibilità finanziaria che si protrae ormai da parecchi anni.

Anche nel periodo in esame, l'impronta gestionale del Servizio Centrale di Protezione è stata orientata alla razionalizzazione delle spese ed alla ottimizzazione dell'efficienza sia del personale operante che dei mezzi a disposizione al fine di trarre il massimo vantaggio senza, peraltro, affievolire gli standard di garanzia per la tutela e la sicurezza degli aventi diritto.

Corre obbligo sottolineare che il Servizio, anche se nell'ottica del massimo risparmio, ha organizzato la 15^a “Conferenza Internazionale Europol”, tenutasi a Roma nei giorni 8 e 9 aprile 2014, alla quale hanno partecipato circa 60 paesi. Il confronto con altre realtà, come d'altro canto è stato evidenziato nel corso della conferenza, deve rappresentare un'occasione per rafforzare la cooperazione tra tutti i paesi impegnati nella lotta contro la criminalità organizzata, favorendo non solo l'informazione sulle tecniche di protezione ma, soprattutto, consentendo la c.d. “Rilocazione Internazionale”, ossia lo scambio con gli stati membri dell'ospitalità di nuclei familiari da proteggere.

La problematica dell'intero sistema di protezione, in particolar modo del reinserimento sociale dei testimoni e collaboratori di giustizia, è stata

anche oggetto di attenzione da parte dell'On.le Ministro dell'Interno che, con decreto del 29 maggio 2014, sulla base delle indicazioni e proposte d'intervento emerse dal lavoro della Commissione Centrale ex art. 10 della legge n. 82/1991, ha istituito presso l'Ufficio del Vice Ministro, Sen. Filippo Bubbico, il "*Gruppo di lavoro in materia di misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia*".

Il gruppo di lavoro, composto da magistrati, studiosi ed esperti in varie discipline, ha il compito di svolgere i necessari approfondimenti sull'attuale modello organizzativo del sistema di protezione e predisporre le soluzioni tecniche, organizzative e normative da sottoporre alla Commissione Centrale.

Sulla linea del reinserimento sociale, specie dei testimoni, è opportuno ricordare al lettore che il D.L. 101/2013, convertito con modificazioni nella legge 30.10.2013 n. 125, ha apportato una sostanziale innovazione prevedendo l'assunzione nella P.A. in favore dei testimoni di giustizia; con riguardo a tale previsione normativa, il Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione hanno predisposto una bozza di regolamento allo scopo di definire e dare attuazione al programma di assunzione dei testimoni.

In atto, il metodo che ha dato i migliori frutti per il reinserimento sociale è quello della c.d. "capitalizzazione". Essa consiste in un contributo economico straordinario, deliberato dalla Commissione Centrale ed è di norma associata ad un provvedimento di revoca o non proroga del programma di protezione.

L'uscita dal programma, pur comportando un risparmio futuro in termini di locazioni, contributi e spese varie, determina una consistente anticipazione di somme distratte dal capitolo 2840 di "spesa ordinaria", con il rischio di non rispettare le tempistiche della gestione corrente. Pertanto, sarebbe utile distinguere le due esigenze finanziarie con capitoli di gestione separati.

Da ultimo, è doveroso ribadire che non mancano punti di criticità all'interno del sistema tutorio, ma i risultati sinora raggiunti consentono comunque di guardare con fiducia verso il futuro; la lettura dell'elaborato, specie per gli operatori del settore, offre uno spunto di riflessione finalizzato a migliorare sempre più la strategia gestionale sia dei collaboratori che soprattutto dei testimoni, al fine di evitare, tra l'altro, quegli atteggiamenti di insofferenza verso le regole di sicurezza che, pur con qualche disagio e limitazione alla libertà personale, si rendono essenziali per l'incolumità personale.

