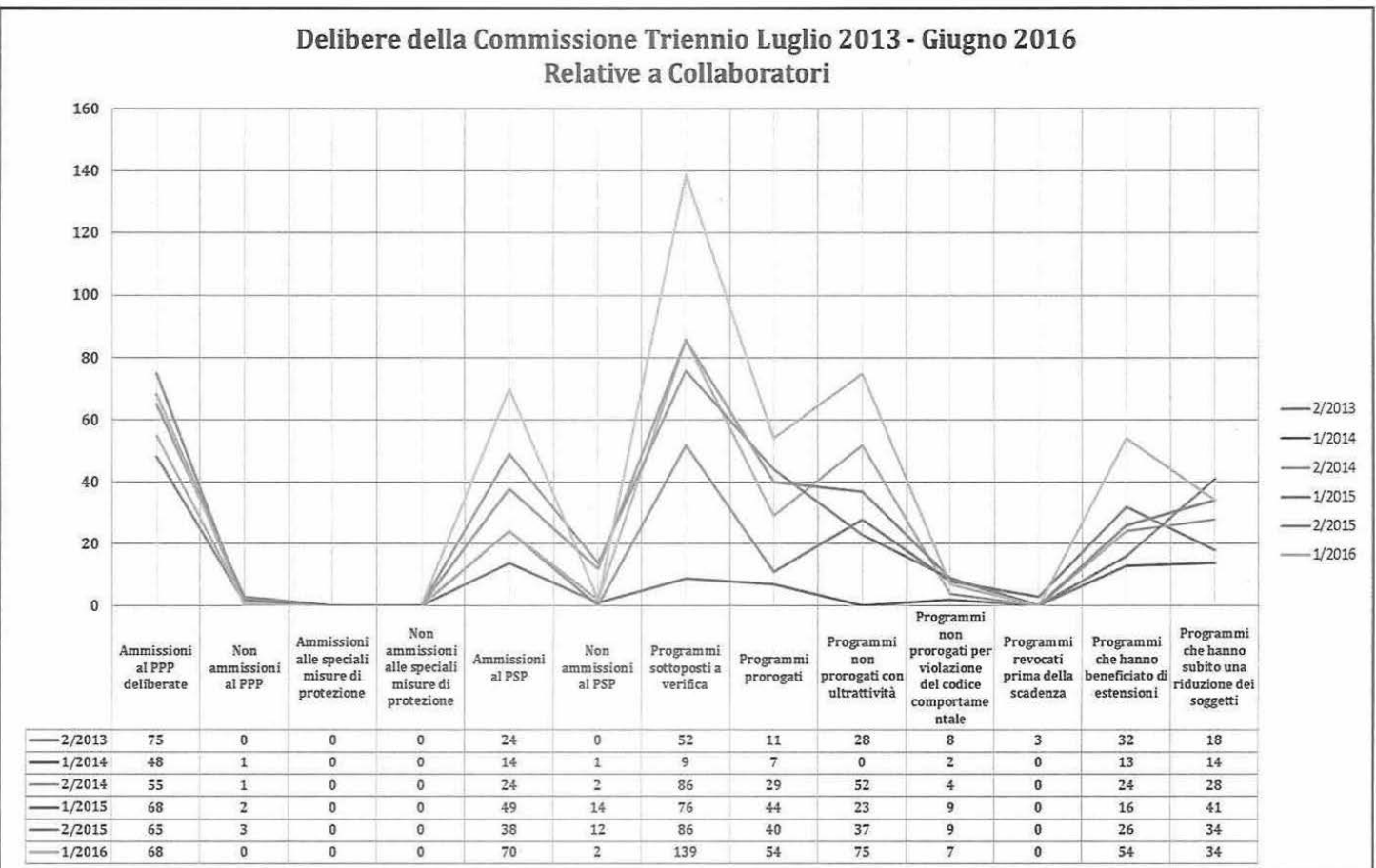


Riduzione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione



Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

Nel mese di ottobre 2015, presso l'Accademia Nazionale dei Lincei, è stato presentato il rapporto redatto a cura del Gruppo di lavoro in materia di misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia.

Esso è stato istituito con decreto del Ministro dell'Interno, presso la Segreteria del Viceministro, Presidente della Commissione, per avviare, sulla base delle indicazioni e proposte di intervento già emerse dal lavoro della Commissione Centrale e dalle audizioni dei soggetti del sistema di protezione, una riflessione di carattere generale sull'attuale modello organizzativo del sistema di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia.

Composto da magistrati, da studiosi di economia aziendale e di economia delle amministrazioni pubbliche, psicologi ed esperti di diritto amministrativo e management pubblico, su impulso del Presidente della Commissione Centrale, il Gruppo è stato incaricato di svolgere i necessari approfondimenti sul sistema di protezione, predisponendo, all'esito, le soluzioni tecniche, organizzative e normative da sottoporre alla stessa Commissione Centrale.

Il Gruppo di lavoro ha espresso *“un giudizio complessivamente positivo sulla normativa vigente, che non si ritiene bisognosa di cambiamenti sostanziali nel suo impianto generale. Essa si presenta invece con caratteristiche di ampiezza, elasticità e programmaticità di dettato tali da consentire all'operatore la lettura ermeneutica agevole anche in chiave sistematico-teleologica”*.

Il Gruppo di lavoro ha inteso, conseguentemente, sottolineare il rilievo delle deliberazioni cosiddette di massima della Commissione Centrale, utili *“a ridisegnare i profili organizzativi del sistema di protezione, con la puntualità e la competenza che solo chi approfondisce le questioni della protezione può individuare e delineare con nettezza”*.

Il Gruppo di lavoro ha, quindi, approfondito, come espressamente richiesto dal decreto istitutivo, alcuni temi rivelatisi di particolare complessità nella pratica amministrativa, sia con riguardo all'attività della Commissione Centrale che a quella del Servizio Centrale di Protezione. Specifica attenzione è stata dedicata al sostegno

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

psicologico della popolazione assistita, all'adeguatezza delle misure di assistenza economica, con particolare riguardo al riconoscimento dello *status* di testimone di giustizia e alla valutazione dei progetti di reinserimento sociale presentati al termine delle misure di protezione, all'adozione di misure programmatiche, organizzative e di semplificazione procedurale, anche nell'ottica della costruzione di un sistema di protezione coerente con la storia personale del beneficiario.

Sulle proposte di correttivi formulate, la Commissione, nell'ambito della propria competenza, ha avviato subito una riflessione per l'adozione di atti deliberativi generali o convenzionali.

I profili maggiormente discussi sono stati quelli relativi ai testimoni di giustizia, le cui criticità di inquadramento e gestione coinvolgono la Commissione in una continua opera di approfondimento e aggiornamento.

In particolare, le determinazioni raggiunte hanno riguardato:

- la corretta attribuzione dello status di testimone di giustizia, indispensabile per evitare che ai benefici previsti dalla legge possano accedere soggetti con significative evidenze di intraneità ai contesti criminali su cui rendono dichiarazioni all'Autorità Giudiziaria;
- il riconoscimento del beneficio del mancato guadagno, a scongiurare il rischio che il testimone di giustizia il quale sia stato anche vittima di estorsione e/o usura duplichi i benefici economici previsti dalla legge in via alternativa;
- l'individuazione dei requisiti necessari all'acquisizione dei beni del testimone di giustizia al patrimonio dello Stato, a potenziare l'assistenza economica riconosciuta ai protetti;
- la previsione di un ulteriore beneficio economico, a ristorare il disagio psicologico subito a causa della testimonianza resa;
- la definizione di una procedura per l'assunzione dei testimoni di giustizia nella Pubblica Amministrazione, a consentire il migliore reinserimento socio-lavorativo per chi ha operato una così rilevante scelta di legalità.

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

Con riguardo ai collaboratori di giustizia, la Commissione ha approfondito il tema della cd. capitalizzazione delle misure di assistenza, ovvero dell'erogazione di somme al termine del programma speciale di protezione, al fine di agevolare il reinserimento sociale dei tutelati.

E' testimone di giustizia chi assume rispetto al fatto o ai fatti delittuosi in ordine ai quali rende le dichiarazioni esclusivamente la qualità di persona offesa dal reato, ovvero di persona informata sui fatti o di testimone, purché nei suoi confronti non sia stata disposta o non sia in corso di applicazione una misura di prevenzione¹². La nettezza della disposizione normativa cela le difficoltà interpretative e applicative — per le implicazioni che ne conseguono — che hanno impegnato e quotidianamente impegnano la Commissione nel governare uno *status* che, lungi dal costituire un approdo sicuro, presenta invero quasi i connotati di una clausola generale, formula aperta e fluida che si cristallizza solo all'esito di un lungo processo di selezione valutativa.

Cruciale, infatti, è l'attribuzione dello *status* di testimone di giustizia in ragione del contenuto delle misure di protezione, anche economiche, previste dalla normativa vigente¹³.

¹² Art. 16 bis, comma 1, legge n. 82/1991.

¹³ L'art. 16 ter della legge n. 82/1991 prevede infatti:

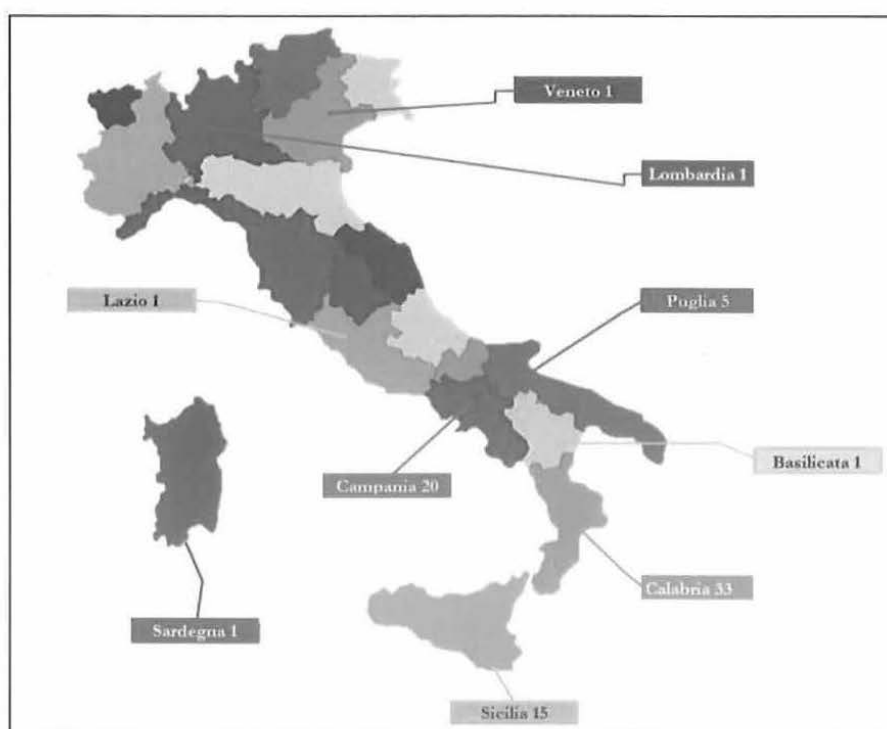
1. I testimoni di giustizia cui è applicato lo speciale programma di protezione hanno diritto:

a) a misure di protezione fino alla effettiva cessazione del pericolo per sé e per i familiari;
b) a misure di assistenza, anche oltre la cessazione della protezione, volte a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma, fino a quando non riacquistano la possibilità di godere di un reddito proprio;
c) alla capitalizzazione del costo dell'assistenza, in alternativa alla stessa;
d) se dipendenti pubblici, al mantenimento del posto di lavoro, in aspettativa retribuita presso l'amministrazione dello Stato al cui ruolo appartengono, in attesa della definitiva sistemazione anche presso altra amministrazione dello Stato;
e) alla corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, concordata con la commissione, derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa propria e dei familiari nella località di provenienza, sempre che non abbiano ricevuto un risarcimento al medesimo titolo, ai sensi della legge 23 febbraio 1999, n. 44. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 13 della legge 23 febbraio 1999, n. 44, e il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno è surrogato, quanto alle somme corrisposte al testimone di giustizia a titolo di mancato guadagno, nei diritti verso i responsabili dei danni [...];
e-bis) ad accedere a un programma di assunzione in una pubblica amministrazione, con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio ed alle professionalità possedute, fatte salve quelle che richiedono il possesso di specifici requisiti;
f) a mutui agevolati volti al completo reinserimento proprio e dei familiari nella vita economica e sociale.
[...]

Documento 1-1 della Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

Il Gruppo di lavoro in materia di misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia¹⁴ ha opportunamente evidenziato come “*numerosi fattori ambientali, culturali e sociali interferiscono con la scelta di legalità fatta dal testimone di giustizia e ne condizionano l'effettività non solo nelle intenzioni, ma anche nell'assunzione delle responsabilità che ne derivano*”.



Distribuzione sul territorio nazionale dei testimoni di giustizia

In tal senso, l'esperienza della Commissione Centrale ha consentito di affermare che il testimone di giustizia solo raramente si identifica nella figura tratteggiata dal dettato normativo e, in conseguenza di ciò, ha indotto a precisare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dello *status* di testimone di giustizia.

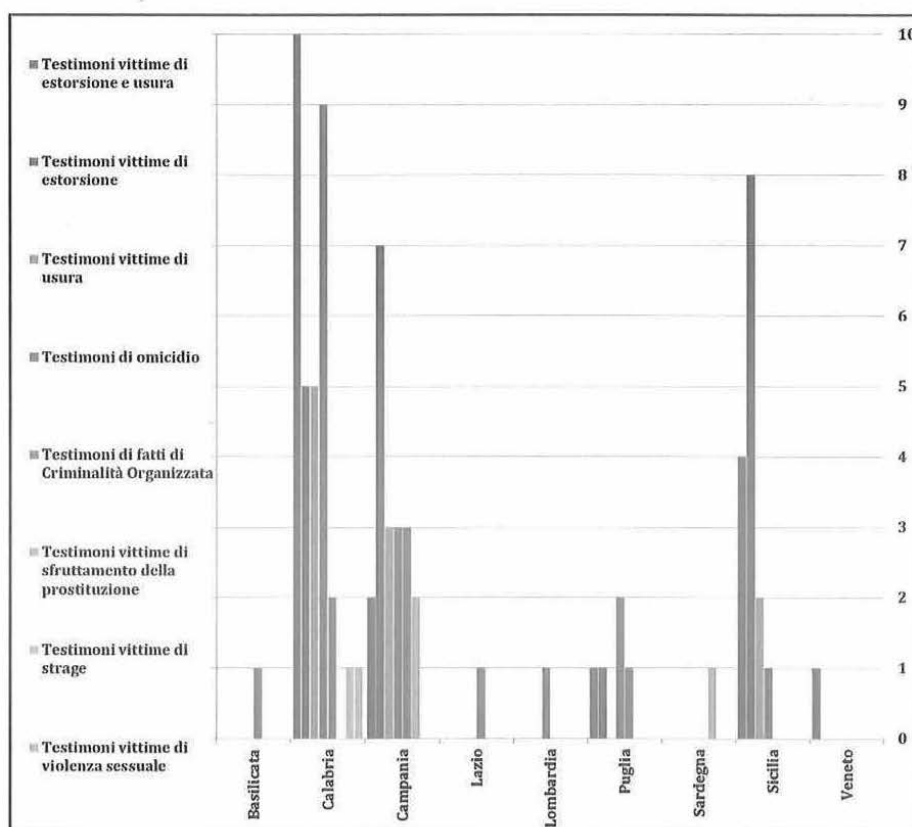
[...] 3. Se lo speciale programma di protezione include il definitivo trasferimento in altra località, il testimone di giustizia ha diritto ad ottenere l'acquisizione dei beni immobili dei quali è proprietario al patrimonio dello Stato, dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato. Il trasferimento degli immobili è curato da un amministratore, nominato dal direttore della sezione per i testimoni di giustizia del Servizio centrale di protezione tra avvocati o dottori commercialisti iscritti nei rispettivi albi professionali, di comprovata esperienza.

¹⁴ Per una nuova frontiera della protezione di testimoni e collaboratori di giustizia, pag. 19.

Documento 1 – La Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

In ragione di ciò, gli sforzi della Commissione si sono particolarmente concentrati nella corretta attribuzione dello *status* ai soggetti proposti dalle Procure competenti. Il rischio di qualificare come testimoni di giustizia soggetti *border-line*¹⁵, con significative evidenze di intraneità al contesto criminale oggetto delle dichiarazioni rese, non può che comportare paradossali conseguenze sulla tenuta e sulla stessa credibilità del sistema di protezione.



Il grafico illustra la provenienza geografica dei testimoni con indicazione dei reati di cui sono stati vittime e/o per i quali hanno reso testimonianza

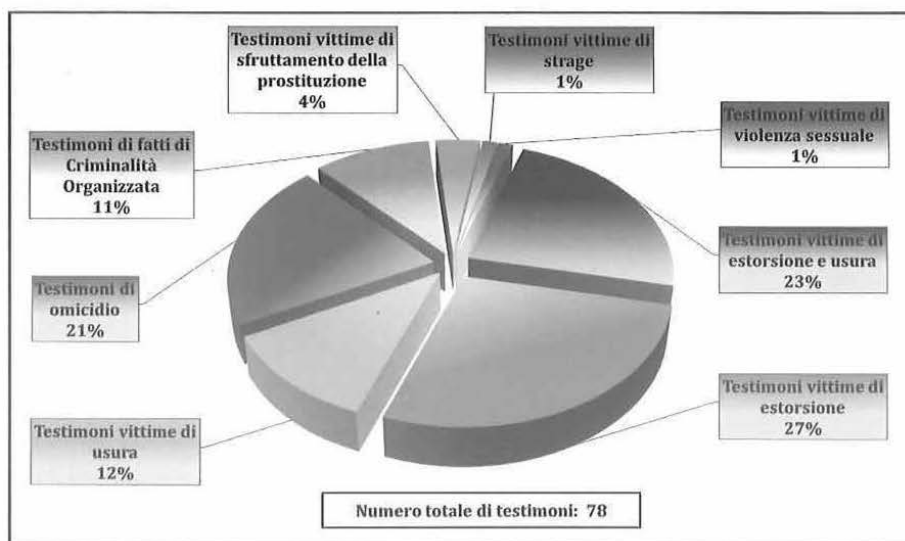
I parametri normativi sono stati, quindi, necessariamente affiancati da elementi tratti in via interpretativa – le richiamate delibere di massima – con i quali la

¹⁵ Per esempio, gli imprenditori che dopo aver instaurato rapporti d'affari con le associazioni mafiose, trandone profitto, hanno successivamente deciso di collaborare con l'Autorità Giudiziaria, ovvero quei soggetti che hanno tratto benefici, economici e sociali in ragione dei vincoli di coniugio o parentela con soggetti organici a gruppi criminali.

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

Commissione Centrale ha nel tempo fissato i criteri di distinzione tra le figure del testimone di giustizia e del collaboratore di giustizia, indispensabili per poter declinare nella pratica amministrativa il principio secondo il quale *“alla premialità della collaborazione che è strumento diretto di lotta all’illegalità, si contrappone la garanzia dei diritti pregressi riconosciuta alla testimonianza, che è esempio di riaffermazione della legalità”*¹⁶.

Nel solco delle proprie delibere di massima, la Commissione Centrale ha improntato la propria attività ad un approfondito esame delle proposte di ammissione alle speciali misure di protezione, formulate dalle Procure della Repubblica competenti¹⁷.



¹⁶ Per una nuova frontiera della protezione di testimoni e collaboratori di giustizia, pag. 18. In tal senso si veda anche la relazione alla proposta di legge n. 3500, depositata alla Camera dei Deputati il 16 dicembre 2015 (Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia), delinea il profilo del testimone di giustizia come *“Il cittadino che, adempiendo al dovere civico della testimonianza, versi in una situazione di pericolo”* e che, in conseguenza di ciò, *“instaura con lo Stato un rapporto diverso da quello del collaboratore di giustizia che non può fondarsi né sulla premialità né sull’assistenzialismo bensì sul riconoscimento e sulla garanzia dei diritti pregressi”*.

¹⁷ In particolare, sulla scorta delle previsioni normative a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (art. 4 della legge 20 ottobre 1990, n. 302), la Commissione ha riconosciuto lo status di testimone di giustizia solo quando il soggetto proposto – oltre a rivestire, rispetto al fatto o ai fatti delittuosi in ordine ai quali rende le dichiarazioni, esclusivamente la qualità di persona offesa dal reato, di persona informata sui fatti o di testimone – non sia risultato coniuge, parente, affine, o convivente di soggetti nei cui confronti, per i fatti oggetto delle dichiarazioni rese in giudizio o per fatti ad essi connessi, risulti in corso un procedimento o sia applicata una misura di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, ovvero di soggetti nei cui confronti risulti in corso un procedimento penale per uno dei delitti di cui all’art. 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, e quando il soggetto proposto sia risultato in ogni caso del tutto estraneo ad ambienti e rapporti delinquenziali, ovvero, al tempo dell’evento, già dissociato dagli ambienti e dai rapporti delinquenziali a cui partecipava.

Documento 1 – La Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

Il profilo del testimone di giustizia — quale soggetto del tutto estraneo ad ambienti malavitosi che espone se stesso e i propri congiunti a possibili ritorsioni da parte di gruppi criminali per senso civico o sensibilità istituzionale — è condiviso anche da consolidata giurisprudenza, né, a ben vedere, potrebbe essere diversamente, considerato che le misure di carattere economico previste dalla legge per il testimone (l'acquisizione dei beni immobili al patrimonio dello Stato, l'assistenza di un professionista per le questioni civili, il pagamento di debiti conseguenti alle attività illecite subite, il mantenimento del tenore di vita) giammai possono essere riconosciute a soggetti in rapporti quantomeno equivoci con la criminalità organizzata.

Sulla base della propria esperienza¹⁸, la Commissione Centrale ha così osservato come sia emersa la necessità di un'interpretazione più articolata dell'art. 16 bis della legge 15 marzo 1991, n. 82, rispetto a quella letterale, e ciò a seguito di un più approfondito esame della posizione di alcuni soggetti proposti quali testimoni di giustizia, allorché emergano, dall'acquisizione di elementi informativi e documentali ulteriori rispetto a quelli contenuti nella proposta dell'Autorità Giudiziaria, profili di incompatibilità sul piano logico e sistematico con la figura di testimone di giustizia, a prescindere dalla formale veste processuale formalmente rivestita. A titolo esemplificativo, si indicano i casi, concretamente affrontati, di soggetti con gravissimi precedenti penali (es. associazione mafiosa, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, estorsione, ecc.), di persone con procedimenti penali in corso davanti ad autorità giudiziarie diverse da quella proponente per reati come sfruttamento della prostituzione, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, calunnia, ecc., di familiari con conoscenza approfondita delle attività delittuose del congiunto, tale da indurre a una valutazione di intrancità degli stessi al contesto criminale di riferimento, anche in assenza di formale contestazione di reati.

La Commissione, pertanto, rileva e apprezza la posizione del soggetto proposto non solo con riguardo alla complessiva situazione processuale (che tenga conto di tutti i procedimenti e le pendenze penali), ma in definitiva anche alla pericolosità del medesimo, da desumere caso per caso sulla base delle informazioni

¹⁸ A partire dalle delibere di massima del 16 settembre 2008 e del 30 luglio 2009.

Documento I — La Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

acquisite dalle Autorità proponenti, dalla polizia giudiziaria delegata, dal Servizio Centrale di Protezione e, se del caso, dalla lettura integrale dei verbali illustrativi dei contenuti della collaborazione. Diversamente operando, soggetti che si siano resi responsabili di gravi reati (che per un qualsiasi motivo non siano stati proposti, in qualità di collaboratori di giustizia, da parte della Procura competente per l'applicazione del programma speciale di protezione) o loro congiunti, che siano a conoscenza delle logiche e delle dinamiche delle associazioni criminali per una condizione di sostanziale intrancità, potrebbero trovarsi ad essere proposti ed ammessi alle misure speciali di protezione quali testimoni di giustizia — ove si avesse riguardo al solo procedimento penale nel quale sono chiamati a rendere dichiarazioni nella veste processuale di testimone o di persona informata sui fatti — con ciò sottraendosi proprio agli obblighi caratterizzanti previsti per i collaboratori di giustizia dalle norme sostanziali e procedurali.

Nel caso di ammissione alle misure speciali di protezione in qualità di testimone di giustizia di un soggetto gravitante — ancorché indirettamente — nei circuiti criminali, in virtù di parametri di natura esclusivamente processuale e/o formale, conseguenze paradossali sarebbero, per esempio, quelle, che beni immobili originariamente frutto di attività illecita — il cui possesso si sia determinato anche per cause ereditarie — siano acquisiti al patrimonio dello Stato a titolo oneroso con corresponsione del controvalore ai soggetti danti causa, con l'assurda conseguenza di ottenere il riciclaggio dei beni ad opera ed in danno dello Stato.

Per tali ragioni, le determinazioni della Commissione Centrale sono costantemente orientate a discernere tra le proposte formulate dalle Procure competenti e, conseguentemente, ad intraprendere ulteriori approfondimenti nel caso di richieste di natura economica, fissando alcune linee guida operative, con particolare riferimento a quelle relative al tenore di vita¹⁹, al mancato guadagno, nonché

¹⁹ L'art.16 ter della legge 15 marzo 1991, n. 82 prevede che il testimone di giustizia — a cui è applicato lo speciale programma di protezione — ha diritto a misure di protezione fino alla effettiva cessazione del pericolo per sé e per i familiari (lett. a) e a misure di assistenza, anche oltre la cessazione della protezione, volte a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma, fino a quando non riacquisti la possibilità di godere di un reddito proprio (lett. b), nonché alla capitalizzazione del costo dell'assistenza, in alternativa alla stessa (lett. c).

Documento I — La Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

all'acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili di proprietà ubicati in località di origine.

La Commissione ha potenziato l'osmosi informativa con l'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, in quanto la legge dispone l'alternatività del riconoscimento delle provvidenze a titolo di mancato guadagno riconosciute dalle diverse normative di settore, ovvero quella dei testimoni di giustizia e quelle delle vittime di estorsione e/o usura.

Non è infrequente, infatti, che il prescritto divieto di cumulo dei due benefici — quello del mancato guadagno in base alla normativa sulla protezione speciale dei testimoni di giustizia e quello dell'elargizione ai sensi della normativa sull'estorsione e sull'usura — sia stato aggirato dagli interessati e siano state elargite somme considerevoli sia da parte del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura che dalla Commissione Centrale, non essendo questi organismi reciprocamente a conoscenza della circostanza che il beneficiario rivestisse, al contempo, la qualifica di estorto o usurato e di testimone di giustizia.

La Commissione Centrale sta valutando, altresì, l'opportunità di acquisire anche dai testimoni di giustizia le informazioni patrimoniali e finanziarie per meglio orientare le proprie scelte in tema di assistenza economica.

Il testimone di giustizia può chiedere ed ottenere l'acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili di proprietà ubicati in località di origine, dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato, quando lo speciale programma di protezione includa il definitivo trasferimento in altra località.

La procedura di acquisizione dei beni è curata dall'Agenzia del Demanio attraverso le sue articolazioni territoriali.

Documento I — La Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

Con tutta evidenza, il legislatore ha inteso escludere tale possibilità quando il testimone di giustizia risulti destinatario di speciali misure di protezione attuate in località di origine, posto che in tali casi viene assicurato il diverso meccanismo delle misure di difesa cd. passiva per i beni immobili di pertinenza del testimone di giustizia.

La pratica amministrativa impone alla Commissione Centrale una costante attività di approfondimento delle istanze di acquisizione dei beni al patrimonio dello Stato proposte dai testimoni di giustizia.

In prima battuta è evidente come non sia possibile dare corso alla richiesta qualora il testimone non abbia comprovato la lecita provenienza dei beni, anche quando pervenuti per causa ereditaria, ovvero ciò non emerga sulla base del complesso delle attività istruttorie esperite allo scopo. Inoltre, il sedimentarsi dell'esperienza ha consentito di enucleare determinate caratteristiche, che qualora presenti, risultino, in fatto ed in diritto, ostative all'espletamento della procedura²⁰.

A fronte di un parere espressamente richiesto all'Avvocatura Generale dello Stato, la Commissione Centrale ha modificato nel corso del 2015 un proprio orientamento sulla necessità che i beni da acquisire al patrimonio dello Stato siano di esclusiva proprietà del testimone di giustizia (ovvero dei congiunti solo se ed in quanto ammessi al programma speciale di protezione), con esclusione pertanto di beni posseduti in quota parte. L'Avvocatura Generale, infatti, nell'evidenziare la *ratio* della disposizione normativa funzionale a consentire al testimone di giustizia di poter liquidare rapidamente il proprio patrimonio immobiliare al prezzo di mercato senza doversi sottoporre a lunghe attese nella ricerca di un acquirente o a dover accettare un prezzo inferiore a quello di mercato, esclude che una proprietà condivisa possa essere d'ostacolo all'acquisizione, attesa l'assenza di una tale previsione nel testo di

²⁰ La presenza di vincoli, trascrizioni ed iscrizioni pregiudizievoli, secondo le disposizioni del codice civile, se non previa completa liberazione dagli stessi, ad esclusivo onere dell'interessato; qualora i beni siano strumentali e funzionali all'esercizio di attività economica, professionale ed imprenditoriale, oppure vincolati per le esigenze della famiglia. Devono pertanto ritenersi esclusi, a titolo di esempio, le aziende, i cespiti immobiliari destinati all'esercizio di attività economica o professionale (attività commerciali, magazzini, capannoni, box), i beni conferiti in società di qualunque forma e denominazione, ovvero facenti parte di imprese familiari, anche se oggetto di liquidazione e di separazione a seguito di operazioni societarie e commerciali (fusione, scissione, ecc.), i beni costituiti in fondo patrimoniale, i beni oggetto di convenzioni matrimoniali ovvero assegnati in sede di separazione o divorzio quando destinati per le esigenze della famiglia, i beni pro indiviso; la non conformità alle disposizioni e agli strumenti urbanistici vigenti.

Documento 1 — La Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione.

legge. Eventuali difficoltà o oneri di gestione del bene acquisito dovranno essere valutati e conseguentemente superati dall'Agenzia del Demanio, anche tramite procedura di divisione giudiziale.

Completata l'acquisizione documentale, l'Agenzia del Demanio procede all'accertamento e alla determinazione del valore di mercato del bene, eventualmente in contraddittorio con la parte, trasmettendo successivamente il proprio avviso alla Commissione Centrale che, rilevata l'assenza di elementi ostativi alla procedura, delibera l'acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni dei testimoni di giustizia, con tutta evidenza acquistati in data anteriore alla sottoposizione alle speciali misure di protezione.

Già all'atto dell'ingresso nel programma speciale di protezione può manifestarsi nei soggetti tutelati una situazione di disagio psicologico. Tale situazione — precipitato di esperienze pregresse o reazione alla nuova realtà di sradicamento dal luogo di origine e di cd. mimetizzazione — rende necessaria una qualche forma di assistenza che miri a garantire il benessere e la salute degli interessati.

Nel corso del tempo, ogni qual volta i tutelati abbiano avvertito la necessità di un intervento specialistico di sostegno psicologico e di psicoterapia, il Servizio Centrale di Protezione, a richiesta, ha prestato il proprio supporto attraverso l'apposita Sezione di Assistenza Psicologica o, quando indispensabile, mediante qualificati specialisti di strutture pubbliche assistenziali e terapeutiche.

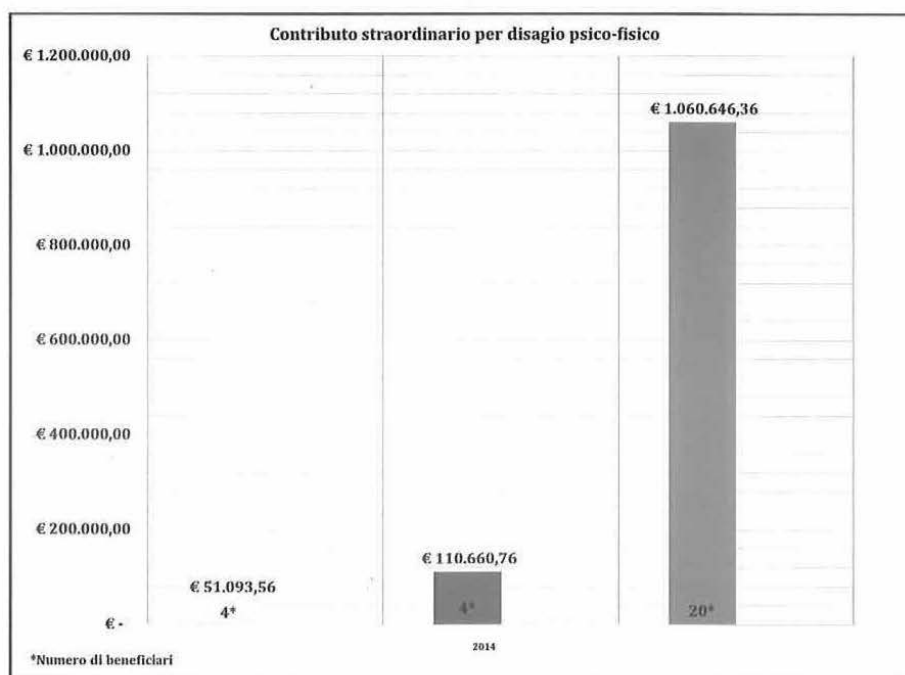
La Commissione Centrale ha acquisito la consapevolezza che forme di assistenza psicologica sin dall'ingresso dei soggetti nel circuito della protezione possano non solo favorire un rapporto più sereno e costruttivo con gli interessati, ma anche porsi come strumento propedeutico a un reale reinserimento sociale, ovviamente diversamente declinato per le diverse figure del testimone e del collaboratore di giustizia.

In tal senso — e solo come premessa al tentativo di avviare un percorso più strutturato in termini di assistenza e di risorse da rendere disponibili — la

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

Commissione Centrale ha ritenuto di introdurre, all'atto dell'entrata nel sistema di protezione, uno strumento utile all'esame diagnostico del tutelato, sia sotto il profilo medico che sotto quello psicologico, ovvero la somministrazione di una scheda multifunzionale per un'analisi dei soggetti protetti, che consenta di individuare con immediatezza eventuali situazioni di vulnerabilità da presidiare tempestivamente con un efficace attività di supporto, anche di natura terapeutica.

Nel corso del 2015, a seguito di delibere della Commissione Centrale, è, poi, sensibilmente aumentata l'erogazione di somme riconosciute ai testimoni a titolo di contributo economico straordinario assistenziale per disagio psico-fisico²¹.



²¹ Con tutta evidenza, costituendo la sottoposizione a speciali misure di protezione, con il necessario consenso dell'interessato, misura compositiva di interessi pubblici (tutelare coloro che collaborano con la giustizia garantendo che gli stessi possano adempiere ai loro impegni giudiziari sottraendoli al pericolo di ritorsioni) e privati (salvaguardare la propria incolumità e quella dei propri congiunti), non può, di per sé, configurare presupposto per la produzione di un danno a carico dei soggetti tutelati. Eventuali disagi che il soggetto tutelato possa subire non derivano dall'attività medesima, che è tutta strumentalmente e funzionalmente tesa ad assicurare all'interessato l'incolumità del bene alla vita ed all'integrità fisica, bensì da una serie di limitazioni della propria sfera personale, consapevolmente accettate a tutela di un interesse superiore con la propria scelta di testimonianza.

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

Invero, la Commissione Centrale ha sperimentato nel tempo come la sottoposizione alle speciali misure di protezione, l'eventuale ingresso in un programma speciale di protezione con connesso sradicamento dalla località d'origine e l'uso di generalità di copertura spesso abbiano generato forme di disagio psico-fisico nei testimoni di giustizia e nei loro nuclei familiari.

Si fa riferimento all'accertamento di tutte quelle forme di disagio che possano derivare dallo stress non transeunte e dalla preclusione di poter vivere tranquillamente la propria esistenza in un luogo scelto liberamente. Uniti a ciò sono altresì legati eziologicamente una limitazione della libertà di relazione e comunicazione, dovendo la persona, nei contatti col mondo esterno e nelle comunicazioni, osservare una serie di cautele che evitino la divulgazione della propria identità e dello *status* di persona che collabora con la giustizia, in qualità di testimone.

Conseguentemente, la Commissione Centrale ha individuato come forma ulteriore di assistenza una sorta di misura economica di sostegno *sui generis*, di fatto scaturita dalla prassi amministrativa, stipulando una convenzione con l'INPS — Istituto Nazionale Previdenza Sociale per l'erogazione di un servizio di consulenza in campo sanitario medico-legale da parte del Coordinamento Generale Medico Legale dell'Istituto²².

I.I.N.P.S., in piena autonomia tecnico-professionale, provvede ad assicurare l'attività collegiale di consulenza sanitaria nel rispetto delle norme deontologiche che regolano la professione medico-legale, mettendo a disposizione apposite strutture idoneamente attrezzate. Le risultanze degli accertamenti medico-legali svolti sono messe a disposizione esclusivamente della Commissione, che provvede ad erogare quanto monetizzato in sede di visita.

²² L'intesa è stata stipulata ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo il quale le Amministrazioni pubbliche possono concludere tra loro accordi per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

Documento 1 — La Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

Una recente previsione normativa²³ ha integrato il catalogo dei diritti riconosciuti dalla legge vigente²⁴ ai testimoni di giustizia cui è — o è stato — applicato lo speciale programma di protezione, prevedendo che essi abbiano diritto ad accedere a un piano di assunzione in una Pubblica Amministrazione, con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio e alle professionalità possedute, fatte salve quelle che richiedono il possesso di specifici requisiti.

La novella ha disposto altresì che alle assunzioni si provveda con chiamata diretta nominativa, nei limiti dei posti vacanti nelle piante organiche delle amministrazioni interessate e nel rispetto delle disposizioni limitative in materia di assunzioni: a tal fine si applica ai testimoni di giustizia il diritto al collocamento obbligatorio con precedenza, già previsto per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

Con successivo regolamento²⁵ sono state stabilite le modalità di attuazione del programma di assunzione, anche al fine di garantire la sicurezza delle persone interessate.

Attraverso tale provvedimento, la Commissione Centrale, incaricata dall'art. 10 della legge vigente della definizione delle speciali misure di protezione, ha operato per un'applicazione quanto più estesa possibile del beneficio assunzionale, di per sé già fortemente ridotto nella sua effettiva fruibilità perché condizionato dalla vacanza in organico delle amministrazioni.

Si è perciò allargata la platea dei beneficiari, oltre che ai testimoni di giustizia sottoposti a speciale programma di protezione, anche a quelli destinatari di speciali misure in località di origine, sulla scorta di un'interpretazione teleologico-sistematica dell'impianto normativo sulla protezione.

Nello specificare inoltre i criteri di riconoscimento del diritto ai soggetti protetti, si è ritenuto di non escludere alcuno dalla possibilità di inserimento lavorativo, a meno che non sia stato destinatario di una revoca “sanzionatoria”: per

²³ Art. 7, comma 1, lettere a) e b) del decreto-legge 31 agosto 2013, n.101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n.125.

²⁴ Art. 16-ter, comma 1, lettera e-bis), del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 15 marzo 1991, n. 82.

²⁵ Decreto del Ministro dell'Interno, del 18 dicembre 2014, n. 204, adottato di concerto con il Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione, sentita la Commissione Centrale ex art. 10 legge 82/91.

Documento 1 – 1.a Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

ragioni di equità, si quindi è scelto di far accedere all'impiego presso una pubblica amministrazione, con priorità rispetto agli altri, quei testimoni che non siano stati beneficiari di elargizioni economiche né a titolo di capitalizzazione, né di interventi contingenti finalizzati ad agevolare il reinserimento sociale o misure straordinarie di natura economica.

Una volta entrate in vigore le disposizioni regolamentari, la loro applicazione ai casi concreti dei testimoni di giustizia, sia quando sottoposti alle speciali misure di protezione sia quando fuori dal circuito speciale di protezione, ha impegnato la Commissione Centrale nell'ideazione e il Servizio Centrale di Protezione nella realizzazione di una complessa serie di atti e attività finalizzata a costituire un meccanismo procedurale esclusivo e del tutto peculiare nel quadro ordinamentale del pubblico impiego.

Dalla elaborazione di uno schema di domanda di assunzione ad hoc alla risoluzione delle diverse, intuibili questioni che la pratica applicativa ha posto, alla ricerca di ogni strumento pratico utile a garantire un inserimento lavorativo corrispondente alle reali aspirazioni degli interessati e conforme alle necessità di sicurezza: così la Commissione Centrale ha provveduto a delineare la procedura di avvio al lavoro e ad adeguarla di volta in volta alle novità e alle particolarità emergenti. Ne sono testimonianza le numerose delibere di massima adottate per pianificare il percorso attuativo e procedimentalizzarne gli adempimenti, individuando forme e modalità di adattamento alle esigenze applicative.

L'introduzione nell'ordinamento del diritto all'assunzione dei testimoni di giustizia ha richiesto un lavoro di innovazione e uno sforzo di sintesi di interessi contrapposti, la cui portata notevole non è stata sempre chiara agli stessi beneficiari, i quali si sono talora lamentati — anche pubblicamente — degli organi del Sistema di protezione, giudicando, spesso troppo frettolosamente, come lungaggini o inefficienze le delicate attività poste in essere con la necessaria attenzione da Commissione Centrale e Servizio Centrale di Protezione.

La Commissione Centrale ha incaricato il Servizio Centrale di Protezione di effettuare e implementare la ricognizione dei posti disponibili, acquisendo presso