

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

Occorre tuttavia sottolineare che sussistono diversi fattori che possono ostacolare o addirittura pregiudicare la collocazione dei testimoni di giustizia nell'ambito delle Amministrazioni interessate. Essi sono in prevalenza costituiti dall'età avanzata di molti di essi, dai titoli di studio mancanti o di livello inferiore, dal difetto di titoli professionali richiesti ovvero dalla presenza di controindicazioni per la sicurezza nella località ove dovrebbe svolgersi l'attività lavorativa. Peraltro, diversi testimoni hanno informalmente dichiarato di non essere disposti ad accettare posti di lavoro in località troppo distanti dal luogo ove oggi dimorano.

Nel secondo semestre del 2015, il S.C.P. ha effettuato una preliminare ricognizione a livello nazionale che ha riguardato le Regioni, i capoluoghi di Provincia e le Camere di commercio, industria artigianato e agricoltura ma che sarà prossimamente estesa ad altri enti ed amministrazioni.

Il generale dispositivo attuato ha cominciato a produrre i risultati pratici nel primo semestre del 2016, con l'assunzione di **3** testimoni presso Amministrazioni comunali.

Un altro testimone ha rifiutato l'assunzione presso un Comune del Nord Italia e un altro ancora non ha superato la prova di idoneità per un posto a lui destinato presso una Camera di Commercio.

Frattanto, conformemente al disposto dell'art. 1, comma 1, della legge 26 agosto 2014, n. 22, della Regione Siciliana, nel secondo semestre 2015 è proseguita l'attività volta all'assunzione presso quegli Uffici dei testimoni di giustizia che *“hanno reso la propria testimonianza in procedimenti penali per reati di mafia incardinati presso Autorità Giudiziarie aventi sede in Sicilia e che, per effetto delle dichiarazioni rese nel procedimento penale, si trovano in gravi difficoltà economiche”*.

In particolare, a seguito dell'attività istruttoria svolta ai sensi dell'art. 4 del Protocollo d'intesa tra la Commissione Centrale e la Regione Siciliana, sottoscritto il 26 novembre 2014 per dare attuazione alla citata legge regionale definendone i criteri e le modalità, nel secondo semestre del 2015 - sulla base dell'elenco nominativo predisposto dal S.C.P. in relazione agli aventi diritto al beneficio - sono stati assunti, per chiamata diretta nominativa, **18** testimoni di giustizia che, aggiungendosi agli altri

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

8, già fuoriusciti dal circuito tutorio di cui alla legge n. 82/1991 e assunti nel primo semestre 2015, hanno portato complessivamente a **26** il numero delle assunzioni.

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

CAPITOLO IV

LA IV DIVISIONE

Gli aspetti contabili e le misure economiche

Ai sensi del decreto interministeriale del 26 maggio 1995, che ha istituito il S.C.P., la IV Divisione tratta la materia “Amministrazione e contabilità - questioni economiche e finanziarie”, “*per la cura degli adempimenti amministrativo-contabili inerenti le misure di assistenza economica in favore dei collaboratori di giustizia e degli altri soggetti ammessi al programma*”.

Occorre precisare al riguardo che ai soggetti iscritti nel circuito tutorio vengono erogati dal S.C.P., nel caso in cui siano impossibilitati a svolgere attività lavorativa, contributi mensili volti a sopperire alle esigenze primarie di mantenimento e commisurati all'entità del nucleo familiare. Inoltre, sono a carico del Servizio stesso il pagamento dei canoni di locazione dei domicilia protetti, delle spese per le sistemazioni alloggiative provvisorie e per l'assistenza legale nei procedimenti oggetto della collaborazione, il costo dei trasferimenti per ragioni di sicurezza e per le esigenze di giustizia, il rimborso delle spese sanitarie, scolastiche e universitarie e, infine, la corresponsione di somme “*una tantum*” per necessità di varia natura in accoglimento di richieste avanzate direttamente dai testimoni o dai collaboratori (talvolta sollecitate dalle competenti Autorità Giudiziarie) o che siano giustificate da irrinunciabili esigenze di sicurezza.

Va sottolineato, tuttavia, che le forme di assistenza economica a favore dei testimoni e dei collaboratori di giustizia differiscono fra loro in quanto il legislatore del 2001 ha voluto assicurare ai primi una maggior entità e alcuni specifici benefici che alleviassero il peso del “distacco” dalle consuetudini di vita in seguito all'entrata nel circuito tutorio ma anche alcune modalità risarcitorie per i disagi fisici, psicologici ed economici che l'entrata in protezione può comportare.

In tale quadro rientrano i compiti istituzionali della IV Divisione che, successivamente meglio definiti dal D.M. del 24 dicembre 2012, si concretizzano, a titolo meramente esemplificativo, nell'espletamento e nel coordinamento delle

Documento II – Il Servizio Centrale di protezione

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

seguenti funzioni, tutte a carattere di assoluta urgenza e immediatezza, indicate con i valori rilevati nel semestre in argomento:

- pagamento di circa **2.455** assegni mensili di mantenimento, destinati a testimoni, collaboratori di giustizia e loro familiari;
- pagamento di assegni settimanali per esigenze di primaria necessità a circa **65** nuclei familiari in attesa di ammissione alle speciali misure di protezione;
- erogazione di spese varie (spese scolastiche, spese sanitarie, strutture ricettive, trasferimenti, fornitori di servizi ecc.);
- corresponsione delle somme deliberate a titolo di capitalizzazione delle misure assistenziali;
- corresponsione degli importi forfetariamente spettanti a collaboratori e testimoni in occasione degli impegni di giustizia, nonché acquisto dei titoli di viaggio;
- acquisizione di immobili da destinare a sito tutorio (**383** nel solo anno 2015), con conseguente redazione e perfezionamento dei contratti di locazione;
- corresponsione dei canoni locativi dovuti per **1.976** immobili;
- concessione di prestiti a collaboratori e/o testimoni di giustizia e loro familiari;
- corresponsione di onorari e competenze in favore di circa **150** legali che curano la difesa in giudizio dei titolari di programma tutorio;
- accreditamento di risorse ai Prefetti, nel quadro delle disponibilità sancite dall'art. 13, comma 1, della legge n. 82/91;
- coordinamento in materia delle Articolazioni periferiche;
- partecipazione alle procedure di acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili di proprietà dei testimoni di giustizia, con relativo pagamento degli importi.

L'insieme delle articolate attività sopra evidenziate comporta movimenti di risorse per un ammontare complessivo di circa **€ 80/100 milioni** annui, anche a prescindere dalle delibere della Commissione Centrale, che avvengono mediante l'adozione di sistemi di pagamento che escludono l'uso del denaro contante e in un

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

quadro di tracciabilità delle somme erogate, utilizzando i fondi depositati su conti correnti accesi presso istituti di credito convenzionati.

Le voci di spesa che assorbono le maggiori risorse sono quelle riguardanti i **contributi mensili** e i **canoni di locazione**, come si può rilevare dalla seguente tabella dove sono riportate le altre principali voci, con le indicazioni dei relativi importi e delle percentuali sulla spesa totale:

SPESE AL 2° SEMESTRE 2015		
VOCI DI SPESA	EURO	PERCENTUALE
Locazioni	24.109.547,64	45,42 %
Contributi mensili	14.911.730,58	29,62 %
Capitalizzazioni	4.608.903,47	9,32 %
Varie	3.816.123,89	7,35 %
Assistenza legale	2.387.438,03	4,50 %
Fondi ex art. 17 Legge n. 81/1991	608.756,37	1,15 %
Trasferimenti	568.370,87	1,07 %
Assistenza sanitaria	528.666,93	1,00 %
Spese di giustizia	348.274,32	0,66 %
Prima sistemazione	45.474,02	0,09 %
TOTALE SPESE € 51.933.409,55		

Per il semestre **1 gennaio / 30 giugno 2016**, i valori inerenti le varie voci di spesa sono i seguenti:

- pagamento di circa **2.163** assegni mensili di mantenimento, destinati a testimoni, collaboratori di giustizia e loro familiari;
- pagamento di assegni settimanali per esigenze di primaria necessità a circa **40** nuclei familiari in attesa di ammissione alle speciali misure di protezione;
- corresponsione dei canoni locativi dovuti per **1.974** immobili;
- corresponsione di onorari e competenze in favore di circa **220** legali che curano la difesa in giudizio dei titolari di programma tutorio.

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

Le voci di spesa che hanno assorbito le maggiori risorse sono quelle riportate nella tabella seguente:

SPESE AL 1° SEMESTRE 2016		
VOCI DI SPESA	EURO	PERCENTUALE
Contributi mensili	€ 12.336.381,13	38,64 %
Locazioni	€ 7.650.320,46	23,96 %
Capitalizzazioni	7.128.934,13	22,33 %
Assistenza legale	1.583.762,85	4,96 %
Varie	1.225.837,76	3,84 %
Fondi ex art. 17 Legge n. 81/1991	627.465,31	1,97 %
Prima sistemazione	597.239,42	1,87 %
Spese di giustizia	322.101,25	1,01 %
Trasferimenti	233.091,15	0,73 %
Assistenza sanitaria	221.037,26	0,69 %
TOTALE SPESE € 31.926.171,16		

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

CAPITOLO V

I NUCLEI OPERATIVI DI PROTEZIONE

Organizzazione e compiti dei Nuclei Operativi di Protezione

I 19 N.O.P., oltre ad assicurare la presenza di un organo specializzato nel territorio delle singole Regioni, garantiscono la possibilità di fronteggiare, con maggiore rapidità e flessibilità, le varie esigenze che scaturiscono dall'applicazione dei piani provvisori e dei programmi speciali di protezione.



I Nuclei curano, in sostanza, la gestione quotidiana di tutti gli adempimenti che ineriscono all'attuazione dei programmi di protezione. Peraltro, la loro distribuzione su tutto il territorio nazionale assicura un flusso informativo costante e diretto che consente di seguire e monitorare l'intera vicenda delle persone sotto protezione fin dal loro ingresso nel sistema (che coincide, nella maggior parte dei casi, con la data di approvazione del piano provvisorio e il trasferimento in località protetta) e consente

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

alle Divisioni del Servizio di acquisire tempestivamente informazioni ed elementi di valutazione sulle loro condizioni e necessità.

Più in particolare (art. 6 del D.I. 26/5/1995, sull'organizzazione del S.C.P.), i Nuclei provvedono a:

- redigere la c.d. “intervista” - a cura del Direttore del Nucleo Operativo di Protezione del luogo in cui la persona protetta risiede all'inizio della collaborazione - che avviene nel momento in cui il soggetto viene sottoposto a “misure urgenti” di protezione e che consiste nell'acquisizione di tutte le notizie utili sulle persone interessate, al principale scopo di garantire le misure di protezione più efficaci e la loro collocazione nelle condizioni più idonee e soddisfacenti;
- reperire idonee soluzioni abitative, individuando quelle che rispondano anzitutto ai necessari requisiti di sicurezza;
- mantenere i contatti e i rapporti, sia personali che telefonici, con la popolazione protetta, verificando che le condotte rientrino nei limiti imposti dal regime di protezione ma ponendosi contestualmente quali punti di riferimento (talvolta gli unici) per ogni esigenza di confronto o di conforto;
- verificare la sussistenza in seno ai nuclei familiari di problematiche di natura psicologica o psichiatrica;
- ricevere le istanze dei soggetti sotto protezione per poi trasmetterle al S.C.P. (verificando preventivamente la possibilità di risolvere *in loco* le eventuali problematiche rappresentate);
- accreditare i testimoni, i collaboratori e i loro familiari nei rapporti con i terzi;
- dare esecuzione a misure di carattere economico (ad esempio, la ricezione e la consegna alle persone protette dei contributi economici straordinari);
- espletare ogni possibile attività al fine di rispondere a particolari esigenze delle persone protette e di favorire il loro reinserimento sociale (ad esempio, iscrizioni scolastiche, assistenza per cure mediche, ricerca del lavoro, ecc.).

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

Infine, i Nuclei mantengono contatti con le forze di Polizia che, attraverso l'attuazione dei dispositivi ritenuti più idonei dall'Autorità locale di P.S., assicurano la protezione dei soggetti tutelati.

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

CAPITOLO VI

IL PERSONALE DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

Selezione e formazione

Il personale del S.C.P. è a composizione interforze (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza). In sede centrale si evidenzia anche una significativa presenza di personale dell'Amministrazione civile dell'Interno e una, invero ridotta, di personale della Polizia Penitenziaria.

Le attività e i compiti demandati agli operatori del S.C.P. e dei Nuclei Operativi periferici presentano profili del tutto peculiari che richiedono il possesso di speciali doti, qualità, inclinazioni e attitudini.

Va, anzitutto, sottolineato che essi devono confrontarsi con una popolazione protetta - sovente composta anche da soggetti minori o problematici - non sempre facilmente gestibile perché radicata dall'ambiente di origine e proiettata in un contesto socio/ambientale del tutto nuovo e sconosciuto. Una popolazione afflitta - anche a causa di tale sradicamento - da problematiche di ogni genere, soprattutto sotto il profilo sociale, relazionale, logistico, scolastico, organizzativo, psicologico e medico e che sovente evidenzia forte disagio nel doversi sottoporre improvvisamente a quelle rigide regole di comportamento che il regime di protezione impone.

Insomma, una popolazione che richiede forme di attenzione talvolta esasperate e modalità esecutive che non sempre rientrano nei consueti modelli dell'operatore di polizia: coloro che sono in forza al S.C.P., soprattutto presso i Nuclei periferici, devono essere fortemente motivati ma anche dotati di sensibilità, pazienza e spiccate capacità di dialogo; devono saper "vestire i panni" dell'assistente sociale, dello psicologo, del consulente, dell'organizzatore, ecc., per potersi porre efficacemente quali punti di riferimento nei confronti dei soggetti tutelati e risolutori delle problematiche che di volta in volta vengono rappresentate.

Alla luce delle suddette ragioni, risultano particolarmente importanti i criteri di scelta e di selezione degli operatori, molti dei quali sono stati inseriti negli organici a

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

seguito di specifica richiesta, previa valutazione delle pregresse esperienze professionali, dello stato di servizio e del possesso dei necessari requisiti psico/attitudinali.

Gli stessi vengono quindi avviati - a cura della I Divisione del S.C.P. - alla frequenza di specifici corsi di formazione volti a illustrare loro il panorama generale del sistema di protezione e ad addestrarli adeguatamente ai delicati compiti che andranno a svolgere.

I relativi programmi sono predisposti sulla base della rilevazione dei bisogni formativi del personale e tenendo conto delle eventuali modifiche legislative introdotte nel tempo.

Gli argomenti trattati, oltre a quelli di carattere normativo o attinenti alla sicurezza (comprendendo anche le problematiche connesse con l'utilizzo della rete internet e dei telefoni cellulari) e al generale sistema di protezione, riguardano gli aspetti psicologici, le modalità relazionali con i nuclei familiari dei soggetti protetti, con particolare riguardo ai minori, la trattazione del carteggio classificato, il funzionamento della Commissione Centrale, i rapporti col S.C.P., ecc.

Per quanto attiene alla scelta dei docenti, parte delle lezioni viene tenuta dai Direttori delle Divisioni del Servizio, dagli Psicologi del Servizio stesso o da Funzionari preposti a peculiari settori ma anche da Funzionari della Commissione Centrale, Magistrati, docenti universitari e, in generale, esperti nelle varie materie trattate, i quali offrono regolarmente e volentieri la loro preziosa collaborazione. Nel semestre in esame è stato richiesto anche l'intervento di un noto giornalista per un approfondimento sugli aspetti mediatici connessi col fenomeno delle collaborazioni.

I corsi vengono realizzati presso strutture dell'Amministrazione e senza alcun compenso per lo svolgimento dell'attività di docenza che viene volontariamente svolta.

Nel **secondo semestre del 2015**, non sono stati tenuti corsi al riguardo non essendo avvenute consistenti immissioni di nuovo personale.

Nel **primo semestre del 2016**, invece, è stato tenuto un corso di aggiornamento per **60** operatori del S.C.P. e dei N.O.P.

Documento II - Il Servizio Centrale di protezione

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

Il S.C.P. organizza, altresì, corsi periodici destinati ai c.d. “*referenti territoriali per il profilo tutorio dei testimoni e collaboratori di giustizia*” che costituiscono parte integrante del generale sistema tutorio in quanto, in forza presso le Questure e i Comandi dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, curano i profili di sicurezza dei soggetti tutelati negli ambiti territoriali di rispettiva competenza e provvedono ai loro accompagnamenti per motivi di giustizia. Tenuti prevalentemente da Capi Divisione e Funzionari del Servizio Centrale, tali corsi sono incentrati anzitutto sulle rispettive competenze e modalità operative, al fine di valutare le eventuali criticità e poter trarre spunti di miglioramento dei dispositivi.

L’organizzazione di corsi rivolti anche al personale che non è in forza presso il S.C.P. costituisce un’occasione per alimentare forme di collaborazione istituzionale e di dialogo tra Uffici che, pur operando in ambiti diversi, devono confrontarsi sul terreno comune del sistema di protezione.

Nel **secondo semestre del 2015**, è stato realizzato un corso di addestramento rivolto a **60** di tali *referenti*.

Nello stesso periodo si è quasi del tutto conclusa l’ultima fase di un progetto formativo iniziato nel corso del 2014 e diretto a tutti gli operatori del Servizio Centrale e dei N.O.P. (circa **700** operatori sul territorio nazionale). Il relativo corso di formazione - progettato e organizzato con modalità *e.learning* e concluso con la somministrazione di un test “in presenza” mirato a valutare il livello di apprendimento raggiunto - ha consentito il riconoscimento della specifica qualificazione/abilitazione professionale.

Nel **primo semestre del 2016**, è stato tenuto un corso di addestramento rivolto a **60** *referenti territoriali* per il profilo tutorio dei testimoni e collaboratori di giustizia.

Infine, ulteriori corsi vengono tenuti periodicamente al fine di proporre al personale già operante approfondimenti ovvero aggiornamenti su tematiche ritenute di particolare interesse.

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

PARTE QUARTA

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Documento II — Il Servizio Centrale di protezione

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

Già da molti anni il Consiglio dell'Unione Europea pone grande attenzione alle questioni connesse con la protezione dei testimoni i cui contributi resi alle Autorità giudiziarie sono considerati di fondamentale importanza nel quadro dell'attività di contrasto alla criminalità nazionale e transnazionale.

Si consideri preliminarmente che la distinzione fra testimoni e collaboratori di giustizia non è riconosciuta in tutti gli Stati membri e che presso la Comunità europea entrambe le figure vengono indicate col termine "testimone", adottando il significato che deriva dalla risoluzione Def UE-1995: "*l'estimone - con questo termine viene definita ogni persona, qualunque sia il suo status, che si trova in possesso dell'informazione o testimonianza che, a parere dell'autorità competente, è considerata materiale per l'investigazione o procedimento penale e che nel caso di una sua divulgazione potrebbe danneggiare la persona in questione*".

Al fine di sensibilizzare gli Stati membri al riguardo, nel corso degli anni vari organismi europei hanno emanato i documenti sinteticamente riportati di seguito sul tema della protezione:

- la **risoluzione del Consiglio dell'UE del 23 novembre 1995**, relativa alla protezione dei testimoni nell'ambito della lotta contro la criminalità organizzata internazionale, che invita gli Stati membri a garantire una protezione appropriata ai testimoni minacciati a causa della loro testimonianza;
- la **risoluzione del Consiglio dell'UE del 20 dicembre 1996**, relativa ai collaboratori di giustizia nell'ambito della lotta contro la criminalità organizzata, invitando gli Stati membri ad adottare misure appropriate per incoraggiare le persone che prendono o hanno preso parte ad un'associazione per delinquere o a qualsiasi altra organizzazione criminosa o a reati nell'ambito della criminalità organizzata a collaborare con la giustizia;
- la **raccomandazione numero 16** del programma d'azione relativo alla criminalità organizzata, **adottata dal Consiglio dell'UE il 28 aprile 1997**, che incita ad esaminare gli aspetti giudiziari e di polizia sulle necessità in materia di protezione dei testimoni e delle persone che collaborano all'azione della giustizia;
- la **raccomandazione numero R (97) 13**, **adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 10 settembre 1997**, che invita gli Stati a rivedere la propria politica criminale e le proprie prassi al fine di assicurare la protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia nella lotta alla criminalità organizzata;

Documento II — Il Servizio Centrale di protezione

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

- vari appelli sulla necessità di intensificare e migliorare la cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati membri dell'Unione europea, in particolare nella lotta contro le forme di criminalità che sono spesso opera di organizzazioni transnazionali;
- la **raccomandazione numero 25 del Parlamento Europeo** contenuta nel documento “Strategie dell’Unione europea per l’inizio del prossimo millennio” (Gazz. Uff. CE C del 3 maggio 2000) che richiede l’elaborazione di una proposta al fine di instaurare uno strumento relativo alla situazione e alla protezione delle persone che prendono o hanno preso parte a organizzazioni criminose e che sono disposte a collaborare all’azione della giustizia fornendo informazioni utili;
- il **Documento 2510-50 dell’1 settembre 2000 emanato dall’UE**, contenente i principi basilari della cooperazione internazionale delle forze di polizia dell’Unione Europea nel campo della protezione dei testimoni;
- la **Convenzione ONU di Palermo del dicembre 2000**, che prevede espressamente l’assistenza e la protezione alle vittime e ai testimoni, e tutti i documenti che a vario titolo a tale convenzione hanno fatto riferimento.

Infine, al termine del “*Meeting on harmonization on witness protection*”, tenutosi a Siracusa nel marzo del 2005, è stato elaborato un documento finale sui “*Requisiti minimi per una potenziale legislazione sulla protezione dei testimoni a livello di Unione Europea*”, presentato all’attenzione della Commissione Europea. Dopo essere stato discusso in un *Workshop* della stessa Commissione Europea per gli Stati Membri dell’UE, tenutosi a Bruxelles il 21 febbraio 2006, tale documento è stato preso in considerazione da UNODC (Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine) nella preparazione del suo manuale “*Buone pratiche per la protezione dei testimoni nei procedimenti penali di criminalità organizzata*” (Nazioni Unite, New York, 2008).

Tutti gli atti citati fanno riferimento alla necessità che vengano adottate misure appropriate al fine di assicurare che i soggetti tutelati possano fornire la testimonianza liberamente, senza timore, intimidazione e/o paura di essere danneggiati loro stessi o le persone loro vicine.

Per tale finalità prescrivono che si adottino appropriate misure legislative e amministrative volte a incoraggiare (ma senza incitamento) gli stessi a comunicare alle autorità competenti ogni informazione attinente a reati.

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

L'argomento prioritario che si presenta agli Stati membri dell'UE e a quei Paesi che a vario titolo sono interessati ai sistemi di protezione è quello dell'armonizzazione delle rispettive legislazioni, delineando un modello di programma di protezione del testimone che si adatti a tutti gli Stati membri dell'Ue, ma non si tratta di un compito semplice per varie ragioni, una delle quali è connessa con le significative differenze tra i sistemi giuridici delle singole Nazioni (basti pensare, al riguardo, al concetto di obbligatorietà dell'azione penale, prevista solo in alcuni Stati).

Già nel 2005 fu costituito presso Europol un gruppo di esperti con il compito di lavorare in questa direzione, recentemente confluito in un "Core Group" - che accoglie rappresentanti di molti Paesi e al quale anche l'Italia ha aderito - finalizzato allo scambio documentale e di buone prassi sulla gestione dei testimoni di giustizia. La considerazione di fondo è che la protezione dei testimoni richiede un bilanciamento dei vari aspetti in quanto una singola soluzione non può essere valida per tutte le situazioni che potrebbero presentarsi per cui, specie da un punto di vista pratico, essa deve essere considerata caso per caso e un programma di protezione adeguato non può basarsi su un insieme di norme troppo rigide.

Per tali motivi è stato ritenuto fondamentale un periodico confronto tra i vari Paesi interessati alla questione il quale avviene nel corso dell'annuale conferenza del Network sulla protezione dei testimoni che nel 2014 ha visto Roma e l'Italia svolgere il ruolo di "padroni di casa".

Pertanto, nel campo della protezione, l'Italia ha guadagnato un posto di rilievo nel panorama internazionale essendo ampiamente riconosciuta quale Paese che ha acquisito e consolidato nella materia una grande esperienza, dotandosi da oltre venti anni di una specifica legislazione.

Infatti, ogni anno varie delegazioni straniere chiedono di poter effettuare visite e incontri presso gli uffici del S.C.P., con lo scopo di comprenderne l'organizzazione e di studiare il sistema di tutela italiano per poter eventualmente apportare integrazioni o adeguamenti a quelli vigenti nei loro Paesi.

Nel corso del **secondo semestre del 2015**, sono state ospitate delegazioni del **Giappone**, della **Germania** e dell'**Olanda**. Proprio con le Autorità di quest'ultimo Paese è in atto un protocollo che prevede forme di cooperazione e visite studio.

Durante il **semestre successivo**, invece, sono state ricevute presso il S.C.P. le visite di due delegazioni, una dalla **Francia** e un'altra, nuovamente, dall'**Olanda**.

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

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Questa Relazione vuole garantire un'ampia e corretta informazione sulle caratteristiche e sulle finalità del sistema tutorio, facendo luce sui suoi tanti punti di forza e rispettando la necessaria riservatezza delle sue attività.

Come testimoniato dalle pagine precedenti e riconosciuto dal Gruppo di Lavoro in materia di misure speciali di protezione, la Commissione Centrale è oggi fortemente impegnata nella trattazione approfondita delle posizioni di quanti collaborano con la giustizia e dei loro familiari, con una minuziosa analisi di efficienza ed economicità delle misure e una meditata elaborazione di soluzioni adeguate e innovative, nel rispetto delle norme vigenti.

Su mandato della Commissione Centrale, il Servizio Centrale di Protezione svolge una continua attività di adeguamento alle esigenze che emergono nella realtà dei percorsi di protezione, cercando di implementare l'attenzione su segmenti operativi nei quali è spesso apparso ai protetti insufficiente l'intervento statale.

Questa stagione di rinnovato interesse per il sistema tutorio si giova anche della sintonia con la Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e le Autorità Giudiziarie competenti, il cui prezioso lavoro avvia il complesso meccanismo valutativo e operativo che regola la protezione.

Inoltre, per completare e rafforzare la riforma così intrapresa dei profili organizzativi della protezione speciale, la Commissione Centrale ha ritenuto importante formulare agli organi parlamentari proposte volte ad arricchire e funzionalizzare il disegno di legge in materia di protezione dei testimoni di giustizia, di iniziativa della Commissione Parlamentare Antimafia e all'esame del Parlamento.

Va quindi ribadita l'imprescindibilità di una protezione speciale per la collaborazione, in ragione della rilevanza dell'apporto materiale ed etico-psicologico che essa reca nell'attività di contrasto delle mafie.

L'imprescindibilità della protezione speciale vuol dire imprescindibilità di un sistema strutturato e organizzato per tutte le fasi del percorso collaborativo, sul doppio binario della tutela dell'incolumità personale e dell'assistenza socio-economica dei protetti, perché la ricostruzione del vissuto che i dichiaranti forniscono conduca alla costruzione di un futuro per loro, in un'ottica di recupero etico e di affermazione valoriale destinata a valere in ogni stagione storico-socio-politica.

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

Non può sfuggire peraltro che l'applicazione pratica degli strumenti di protezione approntati dalla legge presta il fianco a difficoltà e criticità frequenti che, anche se non minano la solidità del sistema, finiscono spesso per sminuirne l'efficacia, generando talora paradossali effetti negativi.

L'emersione alla ribalta mediatica di taluni casi limite di protetti che rappresentano, con toni scandalistici o, peggio, strumentali, malcontento e disagio, se da un canto conferma, con la sua esiguità statistica, la validità generale dell'operato di quanti sono impegnati a prestare assistenza a favore di una popolazione di più di 6.000 tutelati, invita dall'altro a riflettere sull'opportunità di una rimodulazione delle tante risorse umane, strumentali e finanziarie già impiegate.

Rimodulazione che deve certo mirare a soddisfare le tante esigenze della popolazione protetta, ma tanto deve fare nell'ottica della coerenza del sistema, dell'efficacia dei risultati nonché della formazione di testimoni e collaboratori resilienti, per i quali la prospettiva assistenziale è una componente di un articolato percorso personale di ricostruzione della vita propria e dei propri familiari.

Lo Stato impegna grandi risorse finanziarie, grandi risorse umane e strumentali per sostenere testimoni e collaboratori di giustizia. Nonostante questi sforzi, la qualità percepita dei servizi offerti è spesso bassa: ci si confronta frequentemente con situazioni di disagio che coinvolgono l'intero nucleo familiare e in misura crescente i minori. E' importante allora definire esattamente le condizioni di accesso alla protezione speciale, già nella prima fase di ingresso nel percorso di tutela, è necessario definire un protocollo che possa mettere in evidenza i diritti ma anche gli obblighi ai quali testimoni e collaboratori devono sentirsi impegnati.

La Commissione Centrale è impegnata a costruire un quadro di riferimento regolatorio e operativo capace di limitare le occasioni di conflitto e depotenziare i motivi di contenzioso, migliorando il rendimento degli investimenti pubblici nel campo e valorizzando il contributo di tanti operatori della giustizia e delle forze di polizia.

Per questo si sta provvedendo alla redazione di una nuova carta per i diritti e i doveri di testimoni e collaboratori di giustizia, uno statuto della protezione da rendere noto in via generale ai protetti e dal quale far discendere l'applicazione di un programma personalizzato che indichi le prospettive concrete e delimitate della vita in protezione.

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

Il fine ultimo di questa attività è far sì che ciascuno dei testimoni, ciascuno dei collaboratori si renda responsabile di un diverso e nuovo impegno e si senta titolare di diritti più che destinatario di favori, protagonista di un percorso di affrancamento dal giogo della criminalità lungo il quale lo Stato garantisce con affidabilità assistenza e sostegno.

L'impegno ad assistere i protetti a reinserirsi nelle dinamiche sociali e lavorative precarizzate dalle precedenti scelte di vita rappresenta — con tutti i distinguo necessari e con il controllo rigoroso degli interventi consentiti — la bussola che orienta le scelte della Commissione Centrale.

Ripensare il sistema di protezione oggi vuol dire allora rafforzare la tutela di quanti forniscono un contributo alla giustizia e limitare abusi e speculazioni, ma anche disinformazione e false aspettative.

E' un lavoro complesso in cui tutti gli attori del sistema di protezione sono impegnati; il Gruppo di lavoro ha offerto indicazioni molto interessanti alle quali si stanno dando uno sviluppo concreto e una configurazione organica.

L'obiettivo è perciò la **protezione giusta** perché: funzionale alla giustizia; coerente con la legge; equa nelle forme e nelle modalità applicative; capace di aiutare il reinserimento socio-lavorativo dei protetti; promotrice di legalità.