

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVI LEGISLATURA**

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

**Doc. XCI**

**n. 5**

## RELAZIONE

**SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA  
LORO EFFICACIA E SULLE MODALITÀ GE-  
NERALI DI APPLICAZIONE PER COLORO  
CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA**

**(Primo semestre 2009)**

*(Articolo 16 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni)*

*Presentata dal Ministro dell'interno*

**(MARONI)**

---

*Trasmessa alla Presidenza il 9 novembre 2010*

---

**PAGINA BIANCA**

**INDICE**

PREMESSA ..... *Pag.* 5

**PARTE PRIMA**

## IL SISTEMA

**CAPITOLO I**

L'accesso al sistema ..... » 9

**CAPITOLO II**

La Commissione centrale ..... » 13

**CAPITOLO III**

Le statistiche ..... » 17

**PARTE SECONDA**

## I RISULTATI

**CAPITOLO I**

## L'ATTUAZIONE DELLE MISURE DI SICUREZZA

- a) Le scorte ..... » 27
- b) La mimetizzazione dell'identità ..... » 28
- c) La posizione giuridica dei collaboratori ..... » 32

**CAPITOLO II**

## LE ATTIVITÀ DI SOSTEGNO

- a) Le spese ..... » 35
- b) L'assistenza sanitaria ..... » 37
- c) L'assistenza psicologica ..... » 38
- d) I minorenni ..... » 39
- e) Il reinserimento socio-lavorativo ..... » 42
- f) Contributi previdenziali ed aspettativa retribuita ..... » 43

**CAPITOLO III**

Le violazioni al codice comportamentale ..... *Pag.* 45

**CAPITOLO IV**

I testimoni di giustizia ..... » 47

**CAPITOLO V**

Formazione del personale ..... » 51

**CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE** ..... » 53

## PREMESSA

La relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, conformemente al dettato normativo dell'art. 16 della Legge 15 marzo 1991 n. 82, analizza il sistema della protezione in generale ed offre al lettore un monitoraggio del fenomeno nella sua crescente evoluzione.

In sintonia con i precedenti elaborati, anche la presente, riferita al primo semestre 2009, è stata predisposta privilegiando l'andamento numerico sulla presenza di collaboratori, testimoni e loro familiari, ma non trascurando l'analisi statistica.

Pertanto, nei singoli capitoli, sono stati evidenziati in uno scorcio sintetico, ma significativo, le proposte di ammissione al programma di protezione, l'attività della Commissione Centrale ex art. 10 della legge 82/1991, gli ambiti territoriali di applicazione.

Un ulteriore accenno, per meglio delineare l'aspetto gestionale del complesso fenomeno, è dedicato all'attività del Servizio Centrale di Protezione deputato ad organizzare tra l'altro la "copertura" della popolazione protetta, l'assistenza economica, gli impegni di giustizia nonché l'istruzione dei minori in età scolare e degli studenti universitari.

Una particolare attenzione è riservata al reinserimento sociale attraverso le c.d. "Capitalizzazioni" che, ancora oggi, sono considerate un efficace metodo di uscita dal programma tutorio specie se rivolte ai testimoni di giustizia che, come noto, godono, conformemente alla vigente normativa, di un trattamento differenziato rispetto ai collaboratori.

Il presente lavoro, attraverso la sintetica esposizione dell'attività a livello Centrale e periferico, vuole fornire non solo un concreto e qualificato apporto sulla conoscenza generale del fenomeno, ma soprattutto offrire, a coloro che sono impegnati nella lotta contro la criminalità organizzata, spunti di criticità indirizzati a migliorare l'efficienza del sistema sia sotto il profilo normativo che gestionale.

**PAGINA BIANCA**

**PARTE PRIMA**

**IL SISTEMA**

**PAGINA BIANCA**

## CAPITOLO I

### L'ACCESSO AL SISTEMA

Le modalità di ingresso nel sistema tutorio sono disciplinate dall'art. 11 della Legge 15.03.1991 n. 82, laddove stabilisce che l'ammissione alle speciali misure di protezione viene deliberata dalla Commissione Centrale, di cui all'art. 10 della Legge 82/1991, su proposta formulata dalle procure distrettuali antimafia che procedono sui fatti indicati nelle dichiarazioni rese dalle persone che si ritiene siano sottoposte a grave ed attuale pericolo.

### Procure con il maggior numero di richieste di piani provvisori di protezione

dal 1° gennaio al 30 giugno 2009



Relativamente ai **testimoni di giustizia**, nel primo semestre del 2009, sono state presentate 10 proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione, due in meno rispetto al semestre precedente.

Il maggior numero delle proposte è giunto dalle Procure pugliesi (2 da Bari e 2 da Trani); segue la Sicilia con 3 proposte (2 da Siracusa e 1 da Caltagirone); 2 proposte provengono dalla Campania (1 da Napoli e 1 da Salerno); infine una proposta è giunta da Catanzaro.

Analizzando queste cifre si osserva che il panorama geocriminale risulta leggermente mutato poiché, nel periodo in esame, il ruolo di organizzazione criminale preminente lo ha svolto la Sacra Corona Unita, sostituendo la Camorra, che fino a questo momento si era mostrata in continua crescita.

Per quanto attiene ai **collaboratori di giustizia**, sono state presentate 63 proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione, un dato in forte crescita rispetto al secondo semestre del 2008, quando le nuove proposte erano state 41.

Il ruolo principale lo ha svolto la Campania con 31 proposte (26 dalla Procura di Napoli e 5 da Salerno); segue la Sicilia con 18 proposte (8 da Catania, 7 da Palermo, 2 da Caltanissetta e 1 da Messina); 4 proposte sono giunte dalle Procure pugliesi (3 da Bari e 1 da Lecce); 3 dalle Procure di Roma e Catanzaro; infine 1 rispettivamente da Firenze, Milano e Torino, a cui si aggiunge una proposta avanzata congiuntamente dalle Procure di Firenze e Napoli.

Questi dati confermano la predominanza della Camorra come organizzazione criminale con il più ampio bacino di utenza nel territorio nazionale.

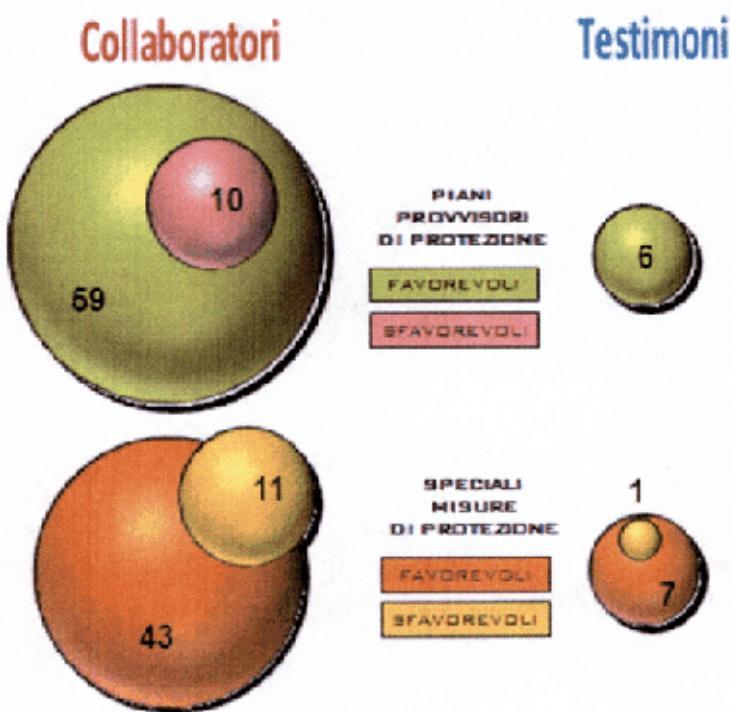
La Direzione Nazionale Antimafia, nell'iter previsto per l'ingresso nel circuito tutorio, svolge un ruolo di coordinamento e di supporto informativo fornendo il proprio parere per la valutazione dei nuovi rapporti di collaborazione.

Nel semestre in esame il predetto Organo si è espresso favorevolmente circa l'adozione del **piano provvisorio** per 59 collaboratori di giustizia e 6 testimoni, mentre ha espresso pareri contrari per 10 collaboratori e nessun testimone.

L'interpretazione di tale dato fa dedurre che le Procure proponenti si prefissano, come obiettivi primari, quelli di salvaguardare l'incolinità della persona che sta rendendo dichiarazioni e di preservare il contenuto di queste ultime da influenze esterne.

Il piano provvisorio è infatti previsto, secondo l'art. 13, comma 1, della legge 15/3/1991, n. 82, per garantire, a richiesta dell'Autorità giudiziaria, la protezione immediata di chi decide di collaborare, lasciando centottanta giorni di tempo per inoltrare la proposta definitiva di speciali misure.

**Pareri espressi dal Procuratore Nazionale Antimafia per  
l'adozione di piani provvisori e speciali misure di protezione**



Contestualmente la Direzione Nazionale Antimafia ha fornito pareri favorevoli per l'ammissione alle **speciali misure di protezione** per 43

collaboratori e 7 testimoni, mentre si è espressa negativamente per 11 collaboratori ed un solo testimone.

## CAPITOLO II

### LA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale, organo istituzionalmente demandato all'esame ed alle determinazioni in merito alle proposte di adozione delle speciali misure di protezione, nel semestre in esame, si è riunita 19 volte deliberando l'ammissione al **piano provvisorio** di 10 testimoni e 55 collaboratori.

Le delibere con esito negativo sono state 5 ed hanno riguardato unicamente collaboratori di giustizia.

Il raffronto con i dati relativi al semestre precedente evidenzia una riduzione di 10 unità per quanto concerne i nuovi ingressi dei collaboratori ed un incremento di 4 unità per i testimoni.

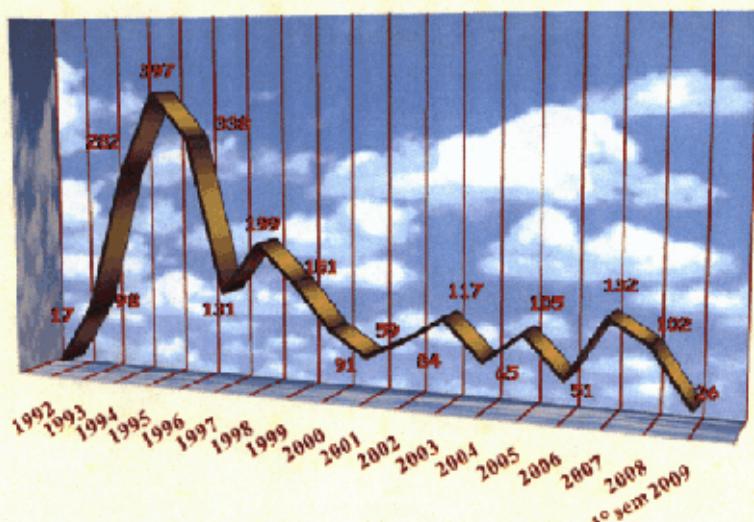
Nel corso delle predette riunioni la Commissione ha deliberato, altresì, l'ammissione al **programma speciale di protezione** di 4 testimoni e 22 collaboratori (mentre ha rigettato 2 proposte di testimoni e 6 di collaboratori).

Si tratta di provvedimenti che, nella maggior parte dei casi, rendono definitive le misure di protezione già disposte a titolo provvisorio, a seguito di richiesta in tal senso dell'autorità giudiziaria precedente che abbia valutato come attendibile ed utile, ai fini degli sviluppi investigativi e processuali, il contributo del dichiarante.

Resta fermo, secondo quanto disposto dalla normativa di riferimento, il carattere indefettibile del pericolo reale, grave ed attuale per l'incolumità del soggetto da proteggere e dei suoi familiari.

Da un esame delle cifre, raffrontate a quelle del secondo semestre del 2008, il numero delle ammissioni a misure speciali dei testimoni si è mantenuto stabile, mentre quello dei collaboratori ha subito una non lieve riduzione, passando da 67 a 22.

## **Ammissioni ai programmi ed alle speciali misure di protezione**



La Commissione ha poi disposto la fuoriuscita dal programma, previa capitalizzazione delle misure di assistenza di 4 testimoni e di soli 5 collaboratori.

Il provvedimento con cui viene riconosciuta la capitalizzazione delle misure di assistenza, è discrezionale e viene adottato su richiesta dopo aver acquisito i pareri delle Autorità Giudiziarie sull'evoluzione della vicenda collaborativa ed, in particolare, sulla cessazione di impegni processuali e sull'attenuazione della situazione di rischio.

Viene inoltre valutato il quadro complessivo del comportamento tenuto, secondo la ricostruzione rimessa agli organi di polizia ed al Servizio Centrale di Protezione.

Sul piano sostanziale, la c.d. capitalizzazione consiste nell'erogazione di un contributo economico definitivo, finalizzato a

favorire il reinserimento sociale dell'interessato e del suo nucleo familiare, con la contestuale cessazione delle misure tutorie.

A seguito delle misure di contenimento della spesa pubblica, vi è stata una forte contrazione di risorse da destinare alle misure di assistenza che fanno parte, unitamente a quelle di natura squisitamente tutoria, del complessivo programma disposto in favore del soggetto da proteggere (contributi, canoni di affitto per appartamenti, strutture ricettive, assistenza legale, sanitaria, psicologica, capitalizzazione, ecc.).

Il quadro complessivo delle richieste di capitalizzazione, al termine del semestre in esame, mostra la necessità di integrare con urgenza i fondi per far fronte alle circa 200 istanze di fuoruscita in attesa di essere definite.

Ciò al fine di evitare di mettere a rischio la sopravvivenza stessa del sistema ed assicurarme il corretto dinamismo ed il buon funzionamento.

Va evidenziata, infatti, la necessità di mantenere in equilibrio il sistema complessivo, la cui tenuta ed efficienza si ricollega necessariamente a profili economico-gestionali ed alla disponibilità di fondi di bilancio da poter destinare al mantenimento di un certo numero di persone a programma di protezione.

Il consistente taglio di fondi intervenuto nel semestre di riferimento ha consentito di fare fronte esclusivamente alla spesa corrente, finendo per incrementare il numero complessivo dei soggetti sottoposti a protezione in conseguenza dello spostamento in avanti del momento in cui gli interessati fuoriescono dal sistema tutorio.

E' utile sottolineare, tuttavia, che le c.d. capitalizzazioni, pur costituendo una voce di uscita straordinaria, permettono, in prospettiva, un risparmio strutturale sul bilancio del Servizio Centrale di Protezione e di creare un meccanismo dinamico ed un flusso più o meno costante di "entrate ed uscite".

L'art. 13 *quater* della Legge 82/91 stabilisce, poi, che le speciali misure di protezione sono a termine e possono essere revocate o

modificate in relazione all'attualità del pericolo, alla sua gravità ed alla idoneità delle misure adottate nonché in relazione alla condotta delle persone interessate ed alla osservanza degli impegni assunti a norma di legge.

In base alla suddetta normativa, la Commissione Centrale sottopone a verifiche periodiche i programmi di protezione.

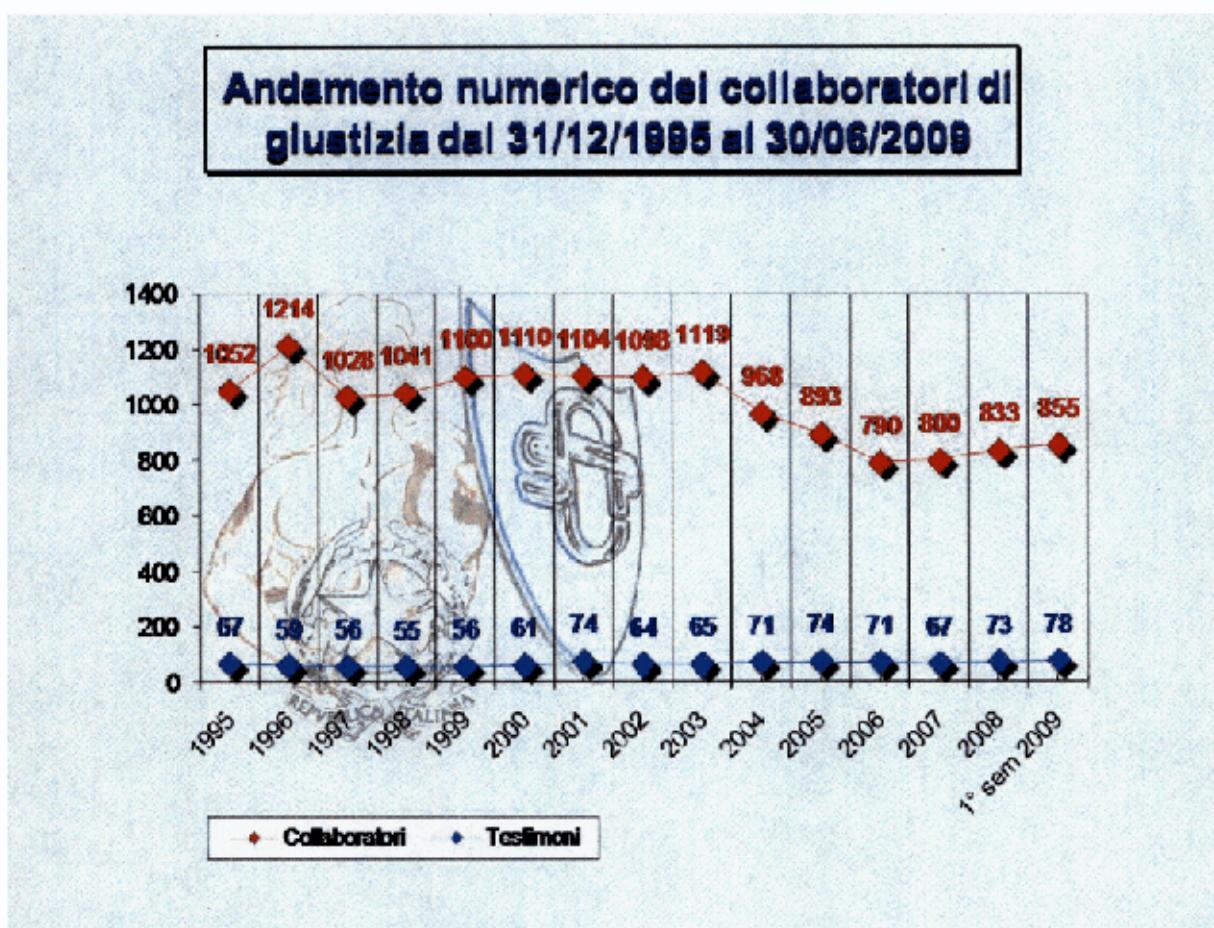
Per quanto attiene ai testimoni, nel semestre in esame, il suddetto Collegio non ha ravvisato l'opportunità di revocare programmi prima della scadenza; né ha riscontrato violazioni al codice comportamentale; nessun programma ha subito un'estensione del numero dei componenti, mentre due soli programmi hanno subito una riduzione del numero dei soggetti.

Per quanto concerne i collaboratori invece, 49 programmi sono stati sottoposti a verifica; altrettanti sono stati prorogati contro 3 non prorogati; 11 programmi sono stati revocati per violazioni al codice comportamentale; 63 programmi hanno subito un'estensione del numero dei componenti, mentre 30 hanno subito una riduzione.

## CAPITOLO III

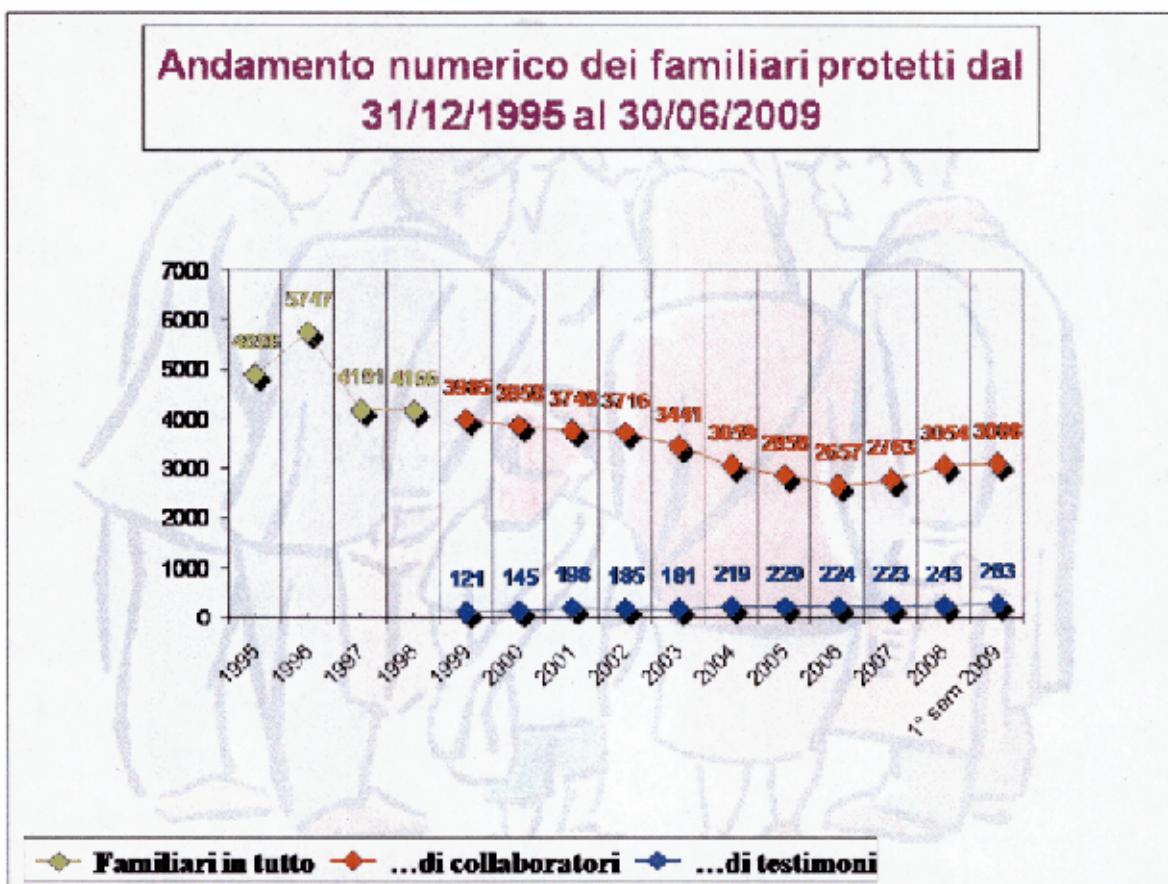
### LE STATISTICHE

Questo Ufficio, alla data del 30.06.2009, ha gestito 855 collaboratori di giustizia e 78 testimoni. I dati, paragonati con quelli del semestre precedente, evidenziano che la popolazione protetta risulta aumentata di 22 unità per i collaboratori e di 5 per i testimoni.



Per quanto concerne i **familiari** delle persone sotto protezione, nel periodo in esame, risultano presenti nel circuito tutorio 3088 congiunti di collaboratori e 283 di testimoni. Anche questi coefficienti sono in crescita, poiché nel secondo semestre del 2008 i familiari dei collaboratori erano 3054 e quelli dei testimoni 243.

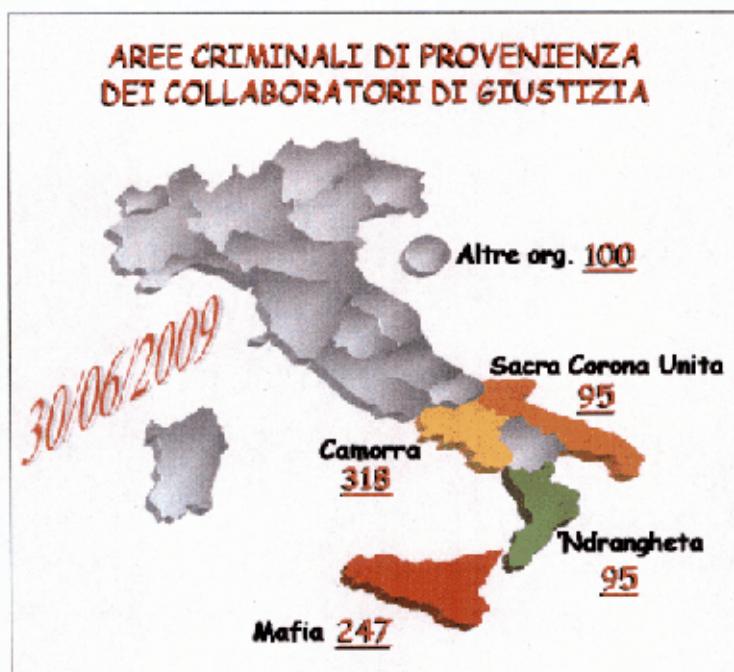
Il totale della **popolazione protetta** ammonta quindi a 4304 unità, dato in crescita rispetto al semestre precedente il cui totale complessivo era di 4203 soggetti sotto tutela.



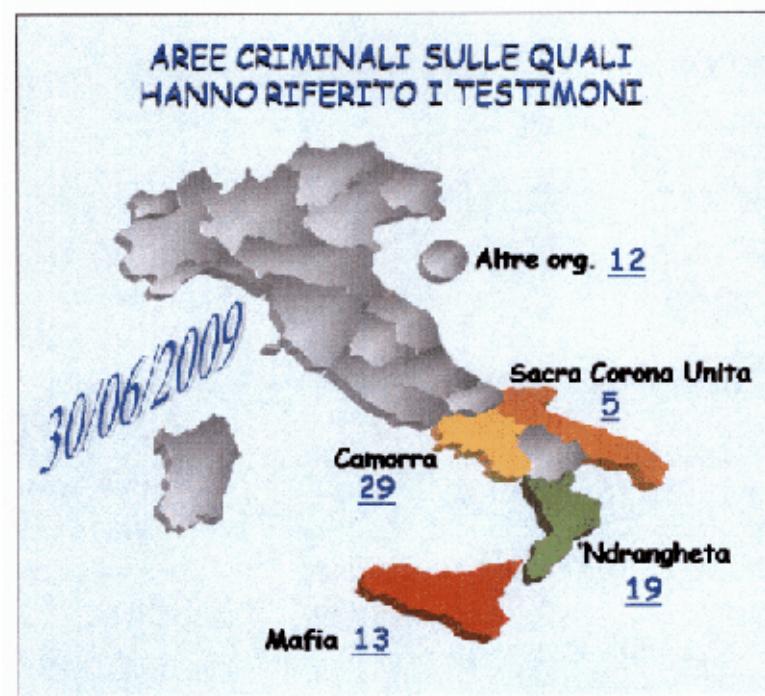
Dal punto di vista della **distribuzione geografica** si rileva che 247 collaboratori appartengono all'area geocriminale della Mafia; 318 alla Camorra; 95 alla 'ndrangheta ed alla Sacra Corona Unita; 100 ad altre organizzazioni criminali.

Il confronto tra queste cifre con quelle relative al semestre precedente denota un ulteriore incremento degli esponenti di Mafia e Camorra, la riduzione del numero degli appartenenti alla 'ndrangheta e ad altre organizzazioni criminali ed infine la stabilità del numero degli affiliati alla

Sacra Corona Unita (al 31.12.08 risultavano 239 esponenti della Mafia, 294 della Camorra, 101 della ‘ndrangheta, 95 della Sacra Corona Unita e 104 di altre organizzazioni).



Analogamente, per quanto concerne i testimoni, si rileva che 13 hanno riferito su fatti di Mafia; 29 sulla Camorra; 19 sulla ‘ndrangheta; 5 sulla Sacra Corona Unita e 12 su altre organizzazioni.



La sovrapposizione di questi dati con quelli del semestre precedente rivela un incremento del numero dei testimoni che ha riferito su fatti di Mafia, Camorra e Sacra Corona Unita; è rimasto stabile il numero dei testimoni sulla ‘ndrangheta ed infine è diminuito

il numero dei testimoni contro altre organizzazioni (al 31.12.08 risultavano 26 testimoni di Camorra, 11 di Mafia, 19 della ‘ndrangheta, 3 della Sacra Corona Unita e 14 di altre organizzazioni).

Come nel semestre precedente si può osservare che la maggior parte dei collaboratori appartiene alla Camorra ed al secondo posto si attesta la Mafia; parimenti la maggior parte dei testimoni riferisce su fatti di Camorra, ma al secondo posto, quale organizzazione criminale dominante, si colloca la ‘ndrangheta.

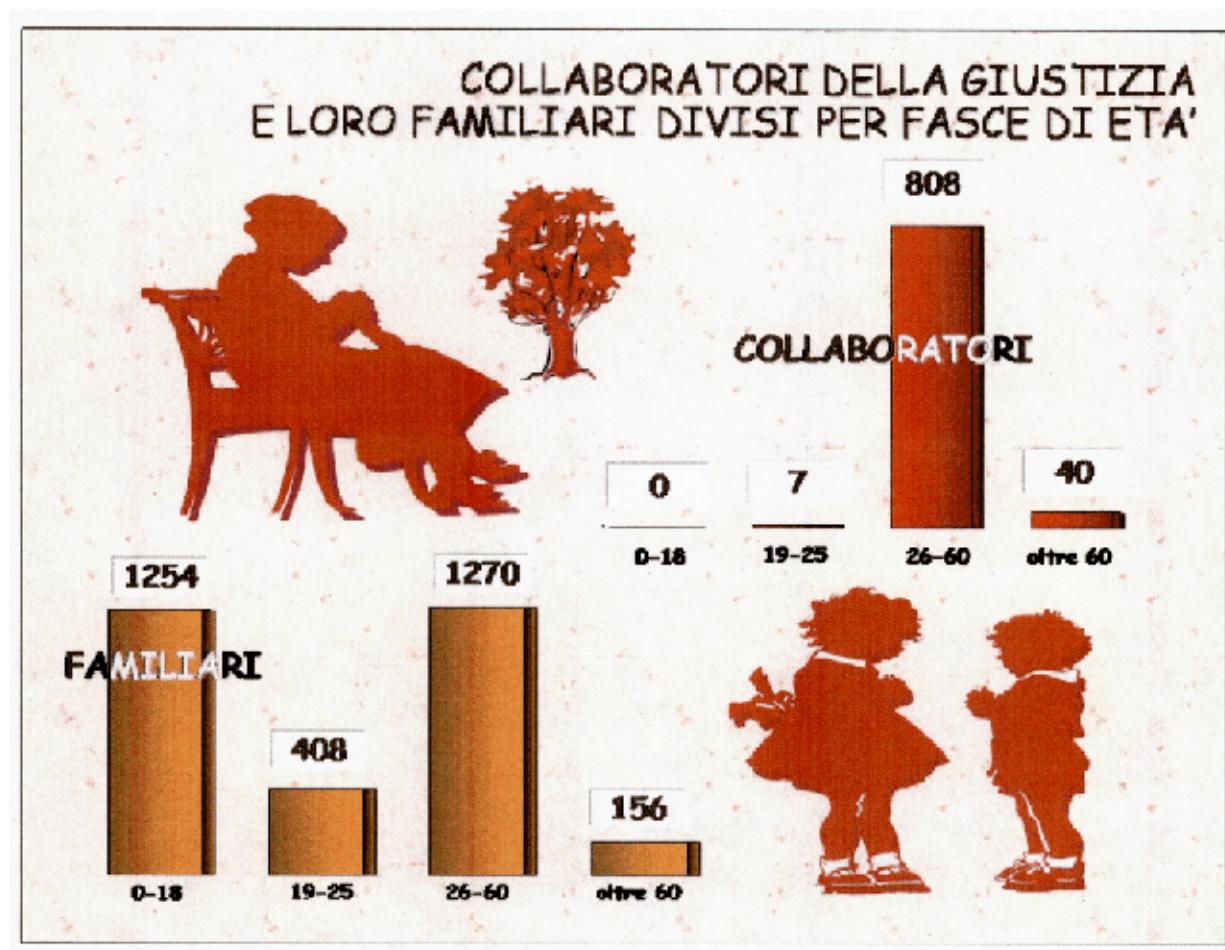
Degli 855 collaboratori di giustizia 41 sono **donne**, una in più rispetto al semestre precedente: di queste, 13 appartengono alla Camorra; 5 alla Mafia; 4 alla ‘ndrangheta; 9 alla Sacra Corona Unita e 10 ad altre organizzazioni criminali.

#### Distinzione per sesso al 30/06/2009

	Collaboratori		Testimoni	
	M	F	M	F
<b>Mafia</b>	242	5	11	2
<b>Camorra</b>	305	13	20	9
<b>Ndr</b>	91	4	13	6
<b>S.C.U.</b>	86	9	5	0
<b>Altre</b>	90	10	6	6
<b>Tot.</b>	<b>814</b>	<b>41</b>	<b>55</b>	<b>23</b>
 <b>Familiari</b>	 <b>1248</b>	 <b>1840</b>	 <b>122</b>	 <b>161</b>

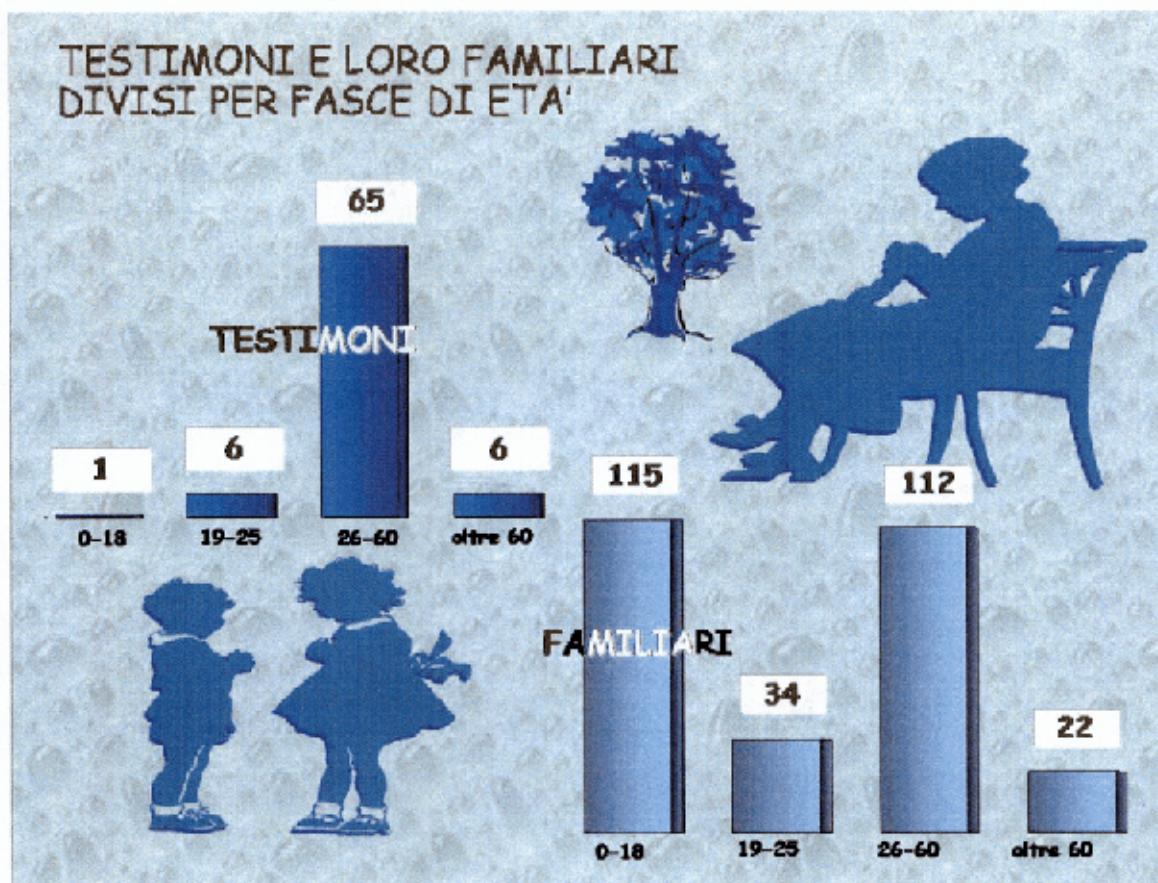
Si contano 23 donne testimoni, due in meno rispetto al secondo semestre 2008, così suddivise: 9 hanno riferito su fatti di Camorra; 2 sulla Mafia; 6 sulla 'ndrangheta ed altrettante organizzazioni criminali. Non si riscontrano testimoni sulla Sacra Corona Unita.

Suddividendo la popolazione protetta per **fasce d'età** si osserva che la maggior parte dei collaboratori è concentrata nella fascia compresa tra i 40 e i 60 anni, con 480 unità; seguono quelli tra 26 e 40 anni, con 328 unità; 40 collaboratori hanno più di 60 anni; 7 sono compresi nella fascia tra i 19 ed 25 anni.



Anche per i testimoni la maggioranza, con 44 elementi, ha un'età compresa tra 40 e 60 anni; 21 testimoni rientrano nella fascia dai 26 ai 40

anni; 6 ne hanno più di 60; altrettanti sono compresi nella fascia che va dai 19 ai 25 anni ed infine un solo testimone è minorenne.

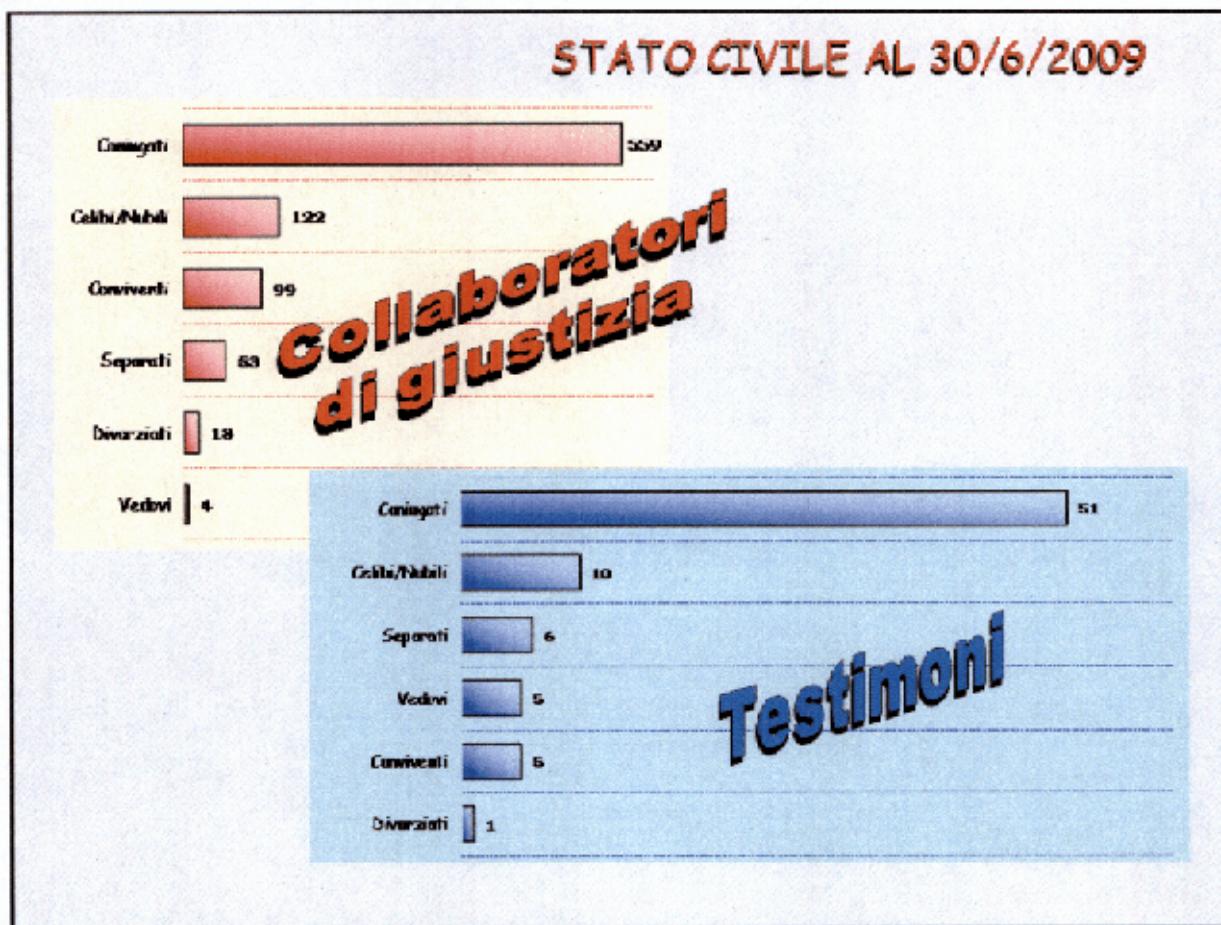


Per quanto concerne i familiari di collaboratori e testimoni le proporzioni assumono contorni completamente diversi: 1254 familiari di collaboratori hanno un'età inferiore a 18 anni; 408 tra i 19 ed i 25 anni; 741 tra i 26 ed i 40 anni; 529 tra i 40 ed i 60 anni; 156 superano i 60 anni.

Analogamente 115 familiari di testimoni sono minorenni; 34 hanno un'età compresa tra i 19 ed i 25 anni; 71 tra i 26 ed i 40 anni; 41 tra i 40 ed i 60 anni; 22 superano i 60 anni.

Per quanto concerne lo **stato civile**, si osserva che nella popolazione protetta predomina il vincolo del matrimonio. Infatti su 855 collaboratori

559 sono coniugati, 122 celibi o nubili, 99 convivono, 53 sono separati, 18 divorziati e 4 sono vedovi.



Invece per i 78 testimoni lo stato civile risulta: 51 sposati; 10 celibi o nubili; 6 sono separati; 1 divorziato e 5 vedovi.

Da ultimo, un utile elemento per un'analisi complessiva delle organizzazioni criminali nel nostro Paese è costituito dalla presenza di **cittadini di Stati esteri** nel sistema della protezione.

Tutti gli stranieri cui è attualmente applicato il programma di protezione hanno reso dichiarazioni ad Autorità giudiziarie Italiane che hanno avanzato la relativa proposta. Anche se sono state già attivate aperture bilaterali con alcuni paesi stranieri, finalizzate ad un eventuale

“interscambio”, al momento la normativa non prevede alcun accordo in tal senso.

Alla data del 30.06.2009 risultano gestiti da questo Servizio 36 collaboratori e 7 testimoni, complessivamente 2 unità in più rispetto al secondo semestre del 2008.

Di questi, 12 risultano affiliati alla Camorra; 6 alla ‘ndrangheta; 4 alla Mafia; 3 alla Sacra Corona Unita; 4 al terrorismo eversivo; 9 alla criminalità comune ed infine 5 appartengono ad altre organizzazioni criminali.

Quanto alle zone geografiche di provenienza, si rileva che la maggior parte dei cittadini stranieri proviene dai paesi dell’Europa dell’est con 5 elementi dalla Romania, 3 dalla Polonia e dall’Albania, 1 rispettivamente dalla Repubblica Ceca, dall’Ucraina e dalla Macedonia. A questi si aggiungono i 4 cittadini provenienti dal resto d’Europa (2 dal Belgio e 1 rispettivamente da Spagna e Svizzera). Un’altra importante area geografica di provenienza è l’Africa con 6 cittadini della Tunisia, 3 del Marocco e 1 rispettivamente da Algeria, Nigeria, Ghana, Libia e Costa d’Avorio. Il Sudamerica è presente con 2 cittadini dell’Argentina e della Colombia e 1 del Venezuela. L’Asia è rappresentata da 3 cittadini cinesi e 2 pakistani. Infine, per completare il quadro, si segnala la presenza di un cittadino canadese.

## **PARTE SECONDA**

### **I RISULTATI**

**PAGINA BIANCA**

## CAPITOLO I

### L'ATTUAZIONE DELLE MISURE DI SICUREZZA

#### a) *Le scorte*

Il compito di effettuare i servizi di scorta è affidato dalla legge agli Organi di Polizia territoriali, con il coordinamento del Servizio Centrale di Protezione, che funge da tramite tra essi e le Autorità giudiziarie che hanno richiesto l'escussione della persona protetta.

La scorta ai collaboratori e testimoni di giustizia rappresenta un momento cruciale nella gestione delle misure tutorie; infatti tutto il sistema viene messo a dura prova nel momento in cui i soggetti protetti devono deporre davanti all'Autorità Giudiziaria, perlopiù in località di origine, dove l'eventuale ritorsione dei gruppi criminali può rappresentare un serio rischio.

L'impegno, sicuramente gravoso sotto il profilo gestionale e finanziario, in termini di risorse umane e mezzi strumentali, si rivela fondamentale, per la lotta al crimine organizzato, nel momento in cui rende possibile le dichiarazioni e le testimonianze rispettivamente dei collaboratori e testimoni nella fase dibattimentale del processo.

Nel semestre in esame, i servizi di accompagnamento di collaboratori di giustizia e testimoni per l'espletamento degli impegni di giustizia hanno continuato a svolgere un ruolo centrale che ha richiesto l'impiego di un numero ingente di risorse umane e finanziarie.

Nel periodo 1° gennaio – 30 giugno 2009 questo Servizio, al fine di ottemperare alle citazioni in aula, ha gestito l'organizzazione di 5.520 servizi di scorta per i collaboratori e di 119 per i testimoni di giustizia.

Contestualmente si è adottato il sistema delle audizioni tramite videoconferenza per 1.220 citazioni di collaboratori e 6 citazioni di testimoni.

A tal proposito bisogna aggiungere che l'utilizzo della videoconferenza sarebbe auspicabile in tutti i casi in cui debbano comparire persone sotto protezione, sia testimoni che collaboratori; la semplice modifica, in tal senso dell'art. 147 bis delle disposizioni di attuazione C.p.p., comporterebbe un duplice beneficio sia sotto il profilo della sicurezza (eviterebbe infatti il ritorno temporaneo delle persone protette nella località di originaria residenza, in cui di solito si svolgono i processi) sia del risparmio di risorse (permetterebbe di economizzare sui costi di missione e lavoro straordinario del personale delle Forze di Polizia territoriali che effettua le scorte, tenendo presente che detti oneri gravano sui capitoli ordinari di bilancio delle Forze di Polizia).

Inoltre è necessario precisare che i servizi di scorta ai soggetti sotto protezione non si effettuano unicamente per gli impegni di giustizia, ma si rendono imprescindibili anche in molti altri casi tra cui, per esempio, i rientri nelle località di origine per esigenze di famiglia.

La ripartizione degli accompagnamenti tra le Forze di Polizia territoriali, sia per motivi di giustizia che per altre esigenze, consente di rilevare l'imponente impiego di risorse umane e strumentali: nel semestre in esame l'Arma dei Carabinieri ha effettuato 5.848 accompagnamenti impiegando 13.956 unità di personale; la Guardia di Finanza ha effettuato 1.022 accompagnamenti impiegando 2.262 unità di personale; la Polizia di Stato ha effettuato 3.109 accompagnamenti impiegando 6.640 unità di personale.

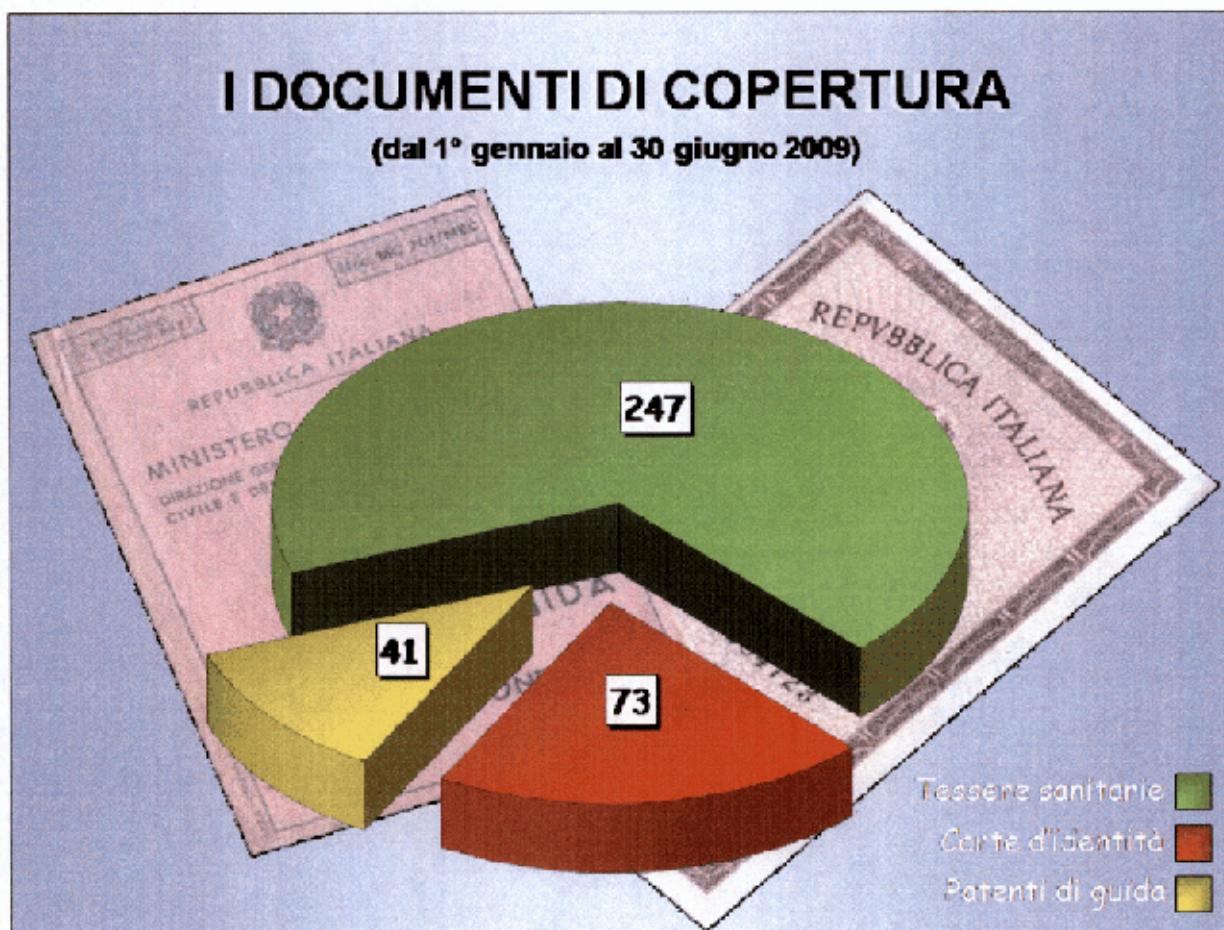
#### *b) La mimetizzazione dell'identità*

L'articolo 8 del D.M. 23.04.2004, n. 161, elenca i contenuti del programma speciale di protezione. Nel comma 4, lettera h, viene previsto l'utilizzo di documenti di copertura per assicurare la sicurezza, la riservatezza e il reinserimento sociale degli interessati.

Questo Ufficio provvede ad attivare le procedure di controllo sull'utilizzazione di detti documenti, salvaguardando la riservatezza delle informazioni.

Inoltre, è opportuno sottolineare che il rilascio dei documenti di copertura è rimesso alla discrezione del Servizio Centrale di Protezione che può emetterli su istanza degli interessati.

Le tipologie di documenti di copertura che vengono rilasciati a cura di questo Servizio sono le seguenti: carta d'identità, patente di guida, tessera sanitaria, codice fiscale.



Corre obbligo ribadire che non è consentito il loro utilizzo per fini diversi da quelli connessi alla loro specificità. Pertanto non possono essere utilizzati, per esempio, per stipulare negozi giuridici od atti notarili e la loro validità cessa alla fuoriuscita dal programma di protezione, nel momento in cui vengono restituiti i documenti con generalità reali.

Nel primo semestre 2009 la Sezione competente di questo Servizio ha curato l'emissione dei seguenti documenti di copertura: 73 carte d'identità; 247 tessere sanitarie; 41 patenti di guida. Inoltre, ha provveduto al rinnovo di: 278 carte d'identità, 28 passaporti o lasciapassare con generalità reali.

Al fine di incrementare i profili di sicurezza sono stati istituiti, previo protocollo d'intesa con gli Enti Locali, i cosiddetti "poli residenziali fittizi" che consentono ai soggetti tutelati di trasferire la residenza anagrafica dal luogo di origine ad altra località individuata dal Servizio Centrale di Protezione. Ovviamenete la residenza del polo fittizio non può in nessun modo coincidere con il domicilio protetto.

Nel semestre in esame questo Ufficio ha provveduto ad effettuare 219 trasferimenti di residenza presso i poli residenziali fittizi.

Pur avendo una sua funzione importante nella schermatura dell'identità e quindi della sicurezza, il documento di copertura presenta dei problemi per il futuro reinserimento sociale degli utilizzatori. Come detto, esso deve essere ritirato al termine del programma, con la conseguenza che, se gli interessati intendono rimanere nella località protetta, dovranno usare l'identità reale, diversa da quella con cui, sino a quello momento, erano conosciuti.

Per il futuro, è auspicabile una contrazione di tale misura, autorizzando l'uso dei documenti di copertura solo per i soggetti particolarmente conosciuti per la loro posizione di spicco nelle organizzazioni criminali e quindi più esposti anche per la notorietà acquisita; gli altri potrebbero essere adeguatamente protetti con il trasferimento in località segreta ed, eventualmente, con qualche specifica misura di schermatura anagrafica, come quella, già utilizzata ora, del trasferimento della residenza originaria in una località individuata dal Servizio Centrale di Protezione e diversa da quella in cui gli interessati vengono effettivamente trasferiti.

Per quanto concerne i cittadini stranieri extracomunitari corre obbligo evidenziare che, nel corso degli anni, sono emerse delle problematiche inerenti il rilascio permesso di soggiorno.

La normativa vigente non prevede il rilascio per i cittadini extracomunitari, siano collaboratori o testimoni, del permesso di soggiorno di copertura: pertanto, in base ad un accordo specifico con la Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia di Frontiera, si è convenuto di rilasciare il permesso di soggiorno per motivi umanitari, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera *c-ter* del D.P.R. 31.08.1999, n. 394, come modificato dall'art. 11 del D.P.R. 18.10.2004, n. 334.

Il permesso di soggiorno consente a tale categoria di cittadini di permanere nel territorio nazionale, ha validità annuale e viene rilasciato dalla Questura, previa dichiarazione di questo Servizio attestante che il beneficiario è sottoposto a programma speciale di protezione.

E' stata, comunque, inoltrata una proposta di modifica dell'art. 18 del D.lvo, 25/7/1998, n. 286, orientata alla previsione di un permesso di soggiorno specifico per collaboratori e testimoni di giustizia.

Infine, un ulteriore accorgimento volto a garantire maggiormente la sicurezza dei tutelati è previsto dall'art. 15 della Legge 15.03.1991 n. 82 che, nell'ambito dello speciale programma di protezione, prevede il cambiamento delle generalità, con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Giustizia.

E' bene precisare che si tratta di un istituto non concesso automaticamente con il programma di protezione, ma previa delibera della Commissione Centrale e su espressa richiesta dell'interessato, dopo una complessa istruttoria che comprende i pareri delle Autorità giudiziarie proponenti.

Va, peraltro, evidenziato che la normativa ha concepito il cambiamento delle generalità come misura tutoria estrema, da applicare solo quando la sicurezza dell'interessato è posta ad alto rischio.

Tuttavia, ai sensi dell' art. 17, comma 4 del D.M. 23.04.2004 n. 161 nel caso che il destinatario del decreto di cambiamento delle generalità sia un collaboratore di giustizia, il Servizio Centrale di Protezione è tenuto a comunicare, per l'inserimento nel centro di elaborazione dati, tutte le situazioni giuridiche soggettive riferendole alle nuove generalità. Il

successivo comma 5 stabilisce, altresì, che il Servizio è tenuto a comunicare al Tribunale di Roma le risultanze del Casellario Giudiziale, sempre riferendole alle nuove generalità.

Lo spirito della norma è volto a garantire esclusivamente la sicurezza dei soggetti beneficiari del cambio delle generalità e non può, in alcun modo, essere interpretata come un mezzo per creare una nuova posizione soggettiva, cancellando ogni pregresso pregiudizio penale e amministrativo.

Nel periodo 1° gennaio – 30 giugno 2009 la Commissione Centrale ha autorizzato il cambiamento delle generalità nei confronti di 2 collaboratori di giustizia e 9 loro familiari. Nel medesimo periodo sono stati consegnati i documenti recanti le nuove generalità a 12 collaboratori e 42 loro familiari, per i quali il cambiamento era stato autorizzato in data antecedente.

Da ultimo, si segnala che, per la specifica materia, nel semestre in esame, non sono stati deliberati provvedimenti riguardanti testimoni di giustizia.

### *c) La posizione giuridica dei collaboratori*

Alla data del 30.06.2009, su un totale di 855 collaboratori, 353 risultano in stato di libertà, 340 beneficiano delle misure alternative alla detenzione e 162 ristretti in istituti di pena.

Nell'art. 16 *nonies* della Legge 82/91, il legislatore ha previsto la possibilità di concedere ai collaboratori di giustizia le circostanze attenuanti previste dal codice penale o da disposizioni speciali: la liberazione condizionale, la concessione di permessi premio e l'ammissione alla misura della detenzione domiciliare prevista dall'art. 47 *ter* della Legge 354/75.



Tali benefici vengono concessi su proposta del Procuratore Distrettuale Antimafia interessato, previo parere del Procuratore Nazionale Antimafia.

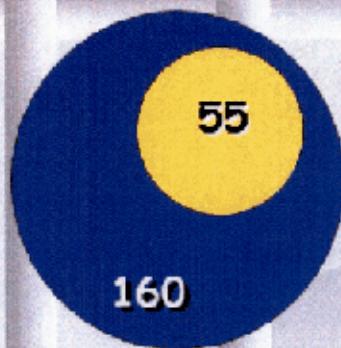
Il Tribunale o il Magistrato di Sorveglianza, dopo aver verificato la sussistenza dei presupposti di legge, adotta i provvedimenti di concessione dei benefici penitenziari, salvo che non si tratti di un permesso premio, soltanto dopo l'espiazione di almeno un quarto della pena inflitta ovvero, se si tratta di un condannato all'ergastolo, dopo l'espiazione di almeno dieci anni di pena.

Nel semestre in esame, 5 collaboratori hanno beneficiato della libertà condizionale, 9 sono stati affidati al servizio sociale, 46 sono stati posti in regime di detenzione domiciliare.

## MISURE ALTERNATIVE ALLA CARCERAZIONE

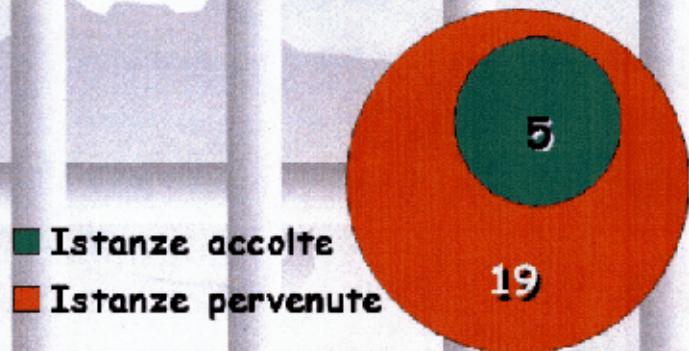
Dal 1° gennaio al 30 giugno 2009

### Detenzione dom.re / Affid. in prova



- Istanze accolte
- Istanze pervenute

### Liberazione condizionale



Dati forniti dal Tribunale di Sorveglianza di Roma

## CAPITOLO II

### LE ATTIVITÀ DI SOSTEGNO

#### a) Le spese

Il D.M. 23.04.2004 n.61, nell'art. 8 comma 5, stabilisce le misure di assistenza economica spettanti ai soggetti tutelati: sistemazione e spese alloggiative; spese per i trasferimenti giustificati da motivi di sicurezza, sanitari o di reinserimento sociale; spese per esigenze sanitarie quando non sia possibile avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie; assegno di mantenimento in caso di impossibilità di svolgere attività lavorativa.

Inoltre, nei successivi commi 6 e 7, stabilisce che le misure di assistenza economica prevedono anche l'assistenza legale che consiste nel pagamento degli onorari e delle spese riferibili ad un solo difensore.

### DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE SPESE SOSTENUTE DAL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE NEL 1° SEMESTRE 2009

**Contributi mensili 23,98**  
**Varie 17,38**



**Locazioni 34,11**



**Spese mediche 0,80**



**Spese per trasferimenti 1,54**



**Spese di giustizia 1,46**  
**Assistenza legale 12,90**



Nel primo semestre del 2009, l'attuazione delle suddette misure assistenziali ha richiesto una spesa complessiva di € 40.920.805,82, comprendenti il debito residuo al 31.12.2008.

Come nei semestri precedenti, le voci di spesa più rilevanti sono quelle inerenti i costi per le locazioni degli appartamenti, che rappresentano il 34,11% del bilancio, seguite dal capitolo spese per contributi mensili, che si attestano al 23,98%. Paragonando questi dati a quelli del secondo semestre del 2008 si rileva un aumento delle spese di locazione degli appartamenti, che allora rappresentavano il 30,9% ed un netto calo di quelle per i contributi mensili, che erano attestati al 42,61%.

La terza voce di bilancio più consistente è quella delle spese varie che rappresenta il 17,38%, in lieve aumento rispetto al semestre precedente quando era al 16,34%. Questo capitolo di spesa è molto importante poiché in esso sono inclusi i costi delle capitalizzazioni delle misure assistenziali, misure che consentono un notevole risparmio di risorse nel lungo periodo in quanto implicano la cessazione dell'erogazione dei contributi mensili.

Il resto del bilancio è costituito delle spese per l'assistenza legale (12,90%), gli alberghi (7,83%), i trasferimenti (1,54%), le spese di giustizia (1,46%) e infine l'assistenza sanitaria (0,80%).

Per quanto concerne le spese per l'assistenza legale, occorre sottolineare che l'art. 13, comma 6, della legge 82/1991, nel testo modificato dall'art. 6 della legge 45/2001, ha applicato per la prima volta il principio della liquidazione giudiziale.

Sulla base di detto principio che è stato poi confermato dall'art 115 del Testo Unico sulle spese di giustizia, approvato con D.P.R. 30/5/2002, n. 115, le prestazioni professionali dei legali dei collaboratori e dei testimoni di giustizia vengono liquidate, nel loro ammontare, con provvedimento del Giudice, limitando la competenza del Servizio Centrale di Protezione alla erogazione della somma indicata.

Negli ultimi anni, la spesa complessiva per l'assistenza legale, che prima della legge 45/2001 aveva superato il 30% del totale di quella

complessiva per l'attuazione dei programma di protezione, si è attestata intorno ad una media del 10% del totale.

Dal punto di vista della tipologia delle prestazioni legali a carico dell'Erario, l'assistenza legale per i testimoni di giustizia è più ampia rispetto a quella assicurata ai collaboratori. Secondo l'art. 8, comma 10, del Regolamento sulle speciali misure di protezione (D.M. 161/2004) essa spetta al testimone per tutti i procedimenti in cui rende dichiarazioni, esercita i diritti e le facoltà connesse alla qualità di persona offesa o parte civile costituita, e anche in quei procedimenti per la tutela di posizioni soggettive lese a motivo della collaborazione resa. Va precisato che il Servizio Centrale di Protezione non si è mai occupato della nomina dei legali, che sono sempre stati scelti in piena autonomia sia dai collaboratori che dai testimoni.

#### *b) L'assistenza sanitaria*

Come previsto dalla normativa vigente, collaboratori e testimoni godono dell'assistenza sanitaria e psicologica che, nella fattispecie, viene attuata a cura del Servizio Centrale di Protezione.

L'Ufficio sanitario istituito presso detto Servizio, costituito da due medici della Polizia di Stato e da personale di supporto qualificato, si fa carico di tutte le problematiche inerenti la salute dei soggetti sotto protezione effettuando direttamente interventi sanitari laddove non sia possibile ricorrere direttamente alle strutture del Servizio Sanitario Nazionale e fornendo pareri tecnici inerenti sia l'assistenza sanitaria che le pratiche di rimborso per eventuali spese sostenute dai tutelati per motivi di salute.

Nel semestre in esame sono state trattate 1560 istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche.

Inoltre, come da prassi applicativa, l'Ufficio sanitario fornisce pareri medico-legali, su richiesta delle Autorità Giudiziarie, inerenti la compatibilità con il regime carcerario per i collaboratori e/o l'idoneità a comparire in giudizio, oltre ad effettuare le visite per il conseguimento o il rinnovo della patente di guida.

A tal proposito si segnala che nel primo semestre del 2009 sono state effettuate presso la sede di Roma 7 visite ambulatoriali aventi carattere medico-legale.

*c) L'assistenza psicologica*

Presso il Servizio Centrale di Protezione è stato attivato da tempo l'Ufficio di assistenza psicologica, composto da tre Direttori tecnici psicologi e da personale qualificato, con lo scopo di fornire supporto alla popolazione protetta effettuando colloqui in tutto il territorio nazionale.

Parallelamente si è cercato di intensificare la collaborazione con gli specialisti delle strutture pubbliche e socio-assistenziali, come Ospedali, ASL, consultori familiari, CSM, Centri di Neuropsichiatria infantile e di Psicologia dell'età evolutiva, SERT, Comunità terapeutiche e Case Famiglia, cui di volta in volta viene affidata la popolazione protetta al fine di coordinare ed ottimizzare le attività terapeutiche e di sostegno e garantire in questo modo una continuità terapeutica anche in seguito ai trasferimenti dei nuclei familiari sotto protezione.

Nel periodo in esame gli psicologi di questo Servizio hanno effettuato 32 incontri con le varie figure professionali di cui sopra, e 55 interventi a sostegno di collaboratori, testimoni e loro familiari sia presso i domicili protetti che presso la sede di Roma.

A seguito dei colloqui svoltisi con i tutelati, sono state rilevate varie reazioni e patologie che, pur non avendo valore statistico, costituiscono comunque il risultato di anni di osservazione ed esperienza diretta.

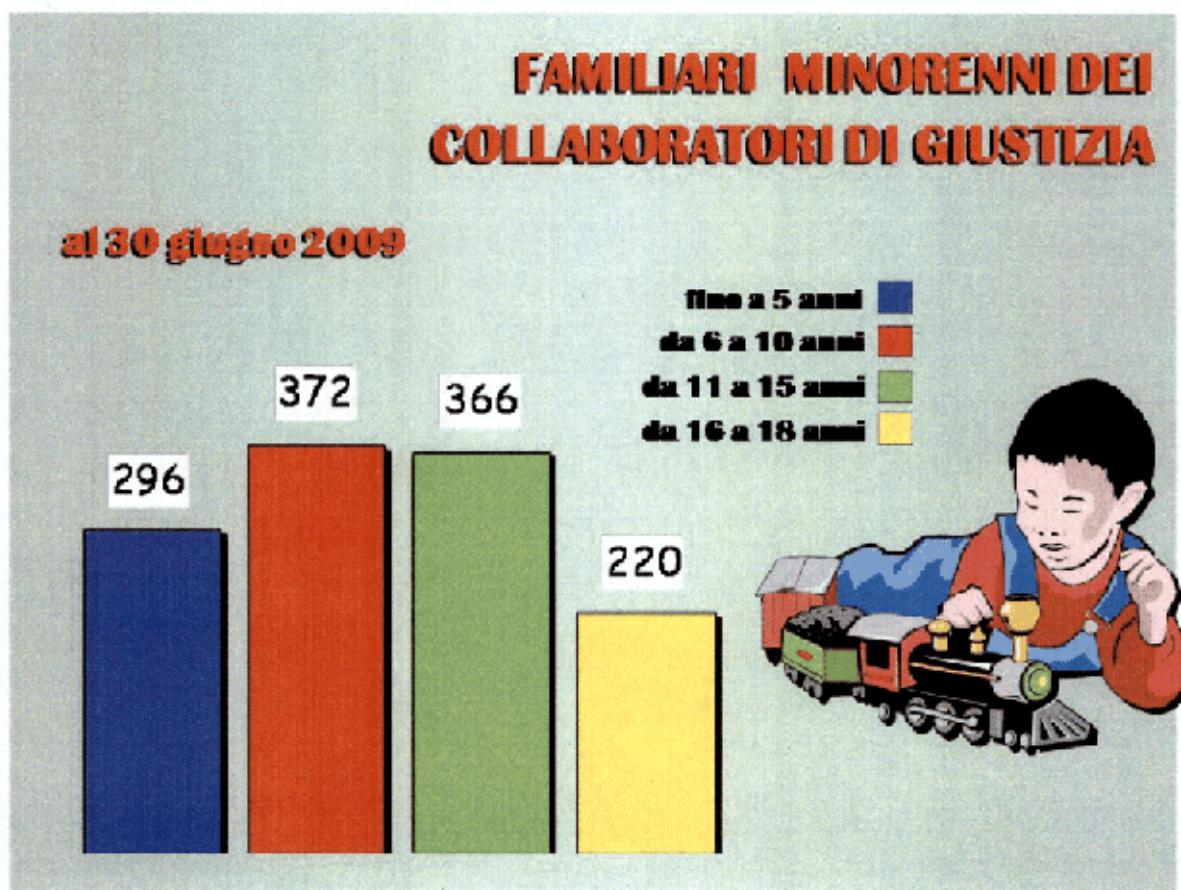
Negli adulti, i sintomi più frequentemente osservati sono ansia, nelle sue forme più svariate, problemi di adattamento e disturbi dell'umore, con tendenza alla depressione. Una patologia riscontrata in tutti i soggetti tutelati, a prescindere dall'età e dalla condizione, è il disturbo post-traumatico da stress.

Da ultimo si rappresenta che, al fine di ampliare le esperienze e migliorare la professionalità del personale attivo in questo settore, è stata

avviata un'importante attività di formazione con la collaborazione di altri centri e strutture della Polizia di Stato, e sono in corso dei progetti di studio e ricerca per individuare nuove modalità di azione.

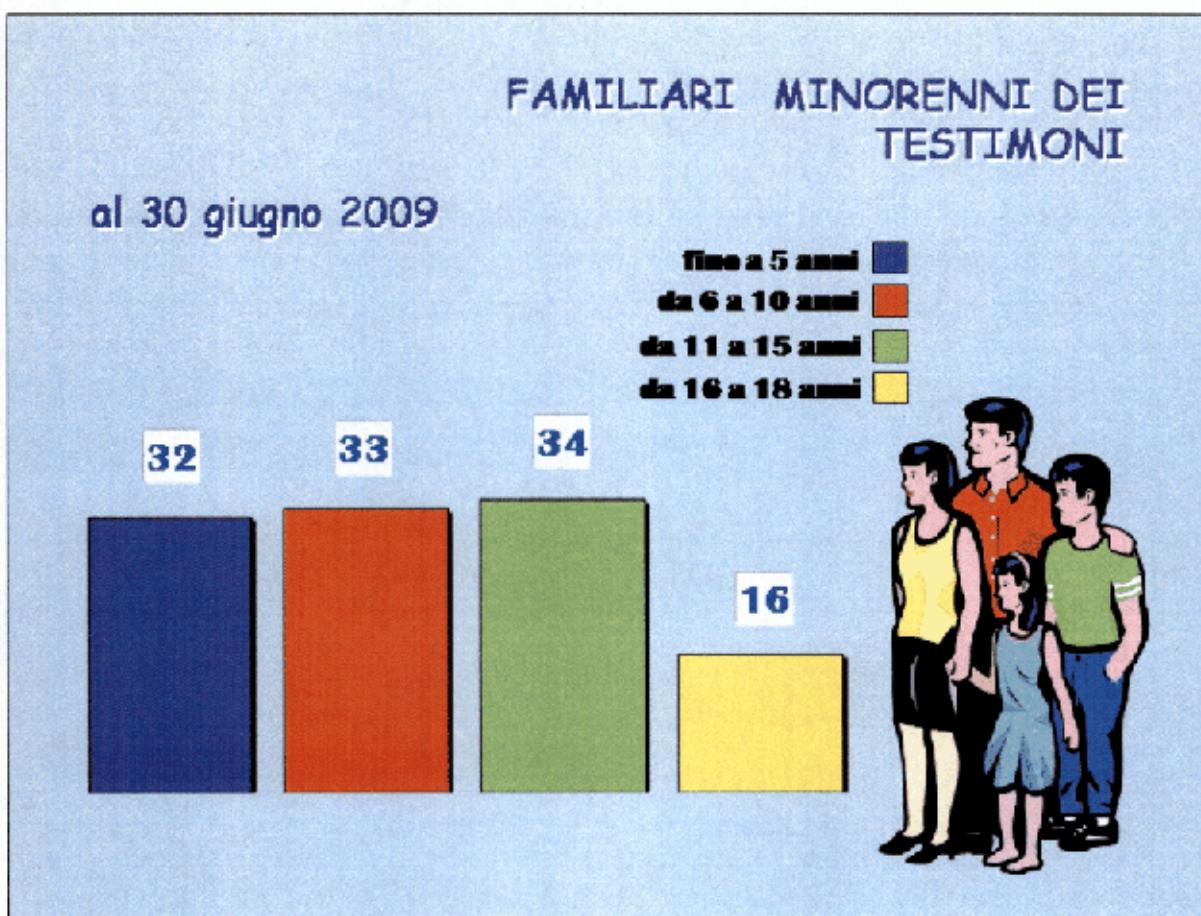
*d) I minorenni*

Una fetta molto importante, in termini numerici, della popolazione protetta è costituita da minorenni. Nel semestre in esame risulta un solo minore titolare di speciali misure di protezione in qualità di testimone, mentre, in qualità di familiari di collaboratori e testimoni, figurano 1369 soggetti compresi nella fascia d'età tra 0 e 18 anni.



Di essi, 1254 sono congiunti di collaboratori di giustizia, così suddivisi: 296 nella fascia d'età tra 0 e 5 anni; 372 tra 6 e 10 anni; 366 tra 11 e 15 anni; 220 tra 16 e 18 anni.

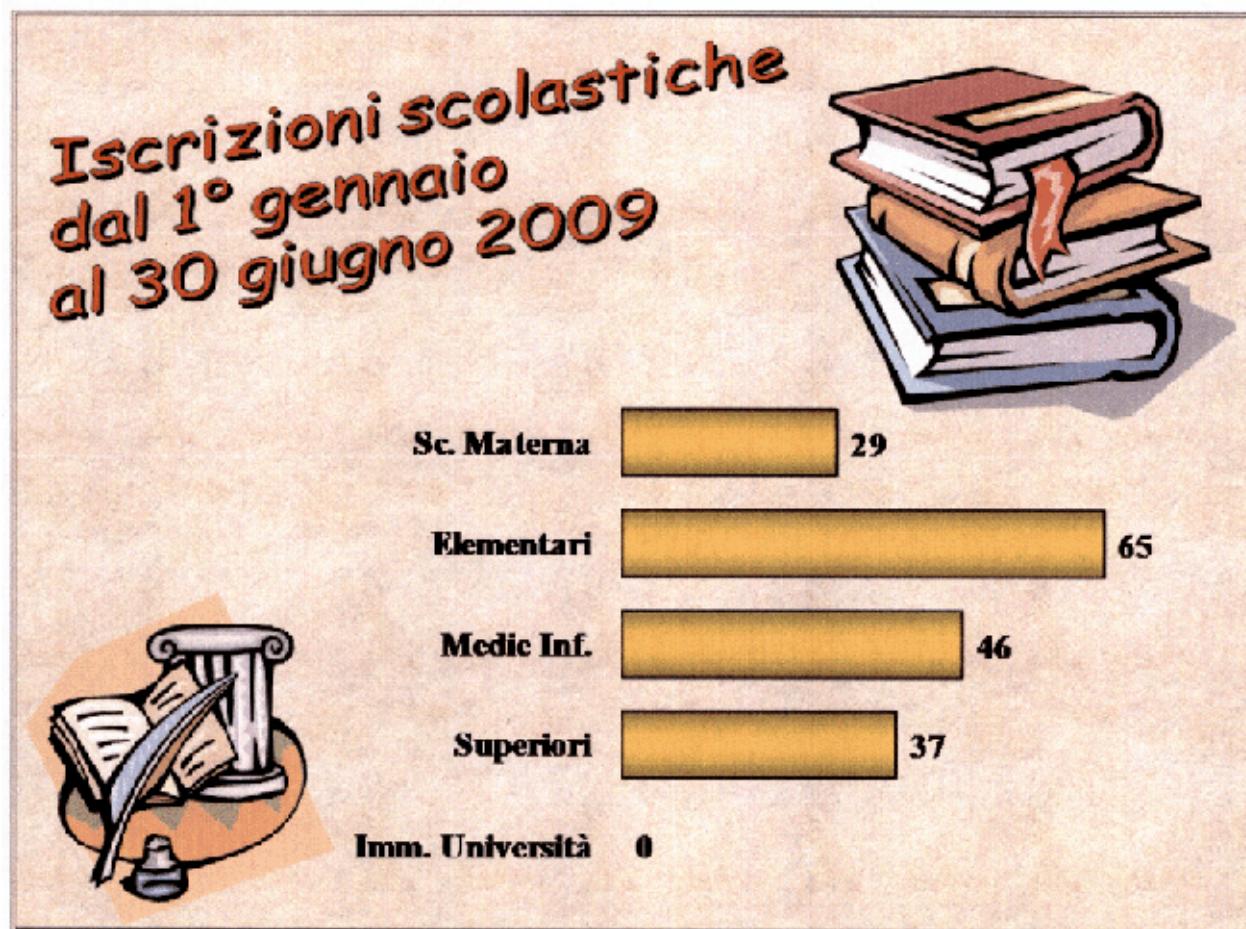
Parimenti, i 115 familiari di testimoni risultano così ripartiti: 32 tra 0 e 5 anni; 33 tra 6 e 10 anni; 34 tra 11 e 15 anni; 16 tra 16 e 18 anni.



La gestione di questa porzione di popolazione protetta comporta una serie di problematiche, soprattutto in termini di inserimento sociale, che questo Servizio si prodiga per affrontare nella maniera più appropriata al fine di ridurre al minimo lo stress legato alle mutate condizioni di vita.

Innanzitutto il primo scoglio da affrontare è l'inserimento scolastico: nel semestre in esame questo Servizio ha provveduto ad effettuare 29 iscrizioni alla scuola materna, 65 alla scuola elementare, 46 alla scuola media inferiore, 37 alla scuola superiore (17 ad istituti tecnici, 11 ad istituti professionali, 7 a licei, 2 ad istituti magistrali). Non sono state effettuate immatricolazioni presso università.

Inoltre, si è provveduto alla conversione dei diplomi scolastici con generalità di copertura inserendo le generalità reali per renderli utilizzabili ai fini lavorativi.



Altro punto cruciale per quanto riguarda la tutela del benessere dei minori è l'assistenza psicologica.

Durante le visite effettuate dagli psicologi del Servizio Centrale di Protezione le reazioni più spesso riscontrate nei bambini sono state: rifiuto della situazione, difficoltà a socializzare, chiusura, problemi comportamentali ed altri sintomi di natura fisica; negli adolescenti sono risultati più evidenti: rifiuto della situazione e dei genitori, difficoltà a socializzare, abbandoni scolastici, introversione, oppositività-aggressività, devianza, fughe e gravidanze precoci.

*e) Il reinserimento socio-lavorativo*

Il programma speciale di protezione prevede l'attuazione di misure volte a favorire il reinserimento socio-economico dei soggetti tutelati. In altre parole, poiché il programma di protezione è a termine, il legislatore ha previsto una serie di interventi destinati ad inserire la popolazione protetta nel nuovo contesto in cui si viene a trovare a seguito della scelta collaborativa, al fine di non creare una categoria di soggetti unicamente affidati all'assistenzialismo dello Stato.

In realtà non esiste alcuna norma che concretamente agevoli l'ingresso nel mondo del lavoro di collaboratori e testimoni, ma, ai fini del reinserimento sociale, l'art. 13, comma 8, della Legge 82/91 garantisce la conservazione del posto di lavoro, ovvero il trasferimento ad altra sede o ufficio.

Alla luce di quanto sopra, i lavoratori dipendenti possono richiedere il trasferimento, qualora la Ditta o l'Ente presso cui sono impiegati abbiano sedi in altre località. In tal senso, i dipendenti pubblici sono maggiormente agevolati, in quanto possono usufruire dell'istituto del comando o del distacco.

In attuazione della normativa vigente, il Servizio Centrale di Protezione si impegna ad agevolare il ripristino, in località protetta, dell'attività lavorativa svolta in precedenza, nonché a fornire tutti gli strumenti amministrativi per consentire ai soggetti tutelati di reperire un'occupazione.

Nel periodo 1° gennaio – 30 giugno 2009, si sono registrati, a cura di questo Ufficio, 2 iscrizioni a corsi professionali regionali, 45 trasferimenti di trattamenti pensionistici, 156 attribuzioni di codici fiscali, di cui 149 di copertura e 7 con generalità reali, 28 comunicazioni di annullamento di codici fiscali, 2 autorizzazioni della Camera di Commercio e 2 soggetti sono stati collocati in aspettativa. Inoltre hanno trovato un'occupazione 20 collaboratori, 12 familiari di collaboratori e un testimone.

Corre l'obbligo di sottolineare che, non svolgendo questo Servizio attività di Ufficio di collocamento, sebbene i risultati raggiunti possano sembrare di portata limitata, essi vanno ugualmente tenuti in considerazione data l'attuale crisi del mercato del lavoro. A ciò bisogna aggiungere che, spesso, i soggetti tutelati hanno scarse esperienze professionali pregresse e conoscenze professionali modeste, che sono fattori di ostacolo al reperimento di un'occupazione lavorativa, e, per i collaboratori, sussistono di frequente i vincoli della detenzione domiciliare.

Fino ad ora, lo strumento che sembra aver dato i migliori risultati ai fini del reinserimento socio-lavorativo è la capitalizzazione delle misure assistenziali, materia disciplinata dall'articolo 9, comma 5, del D.M. 23.04.2004 n. 161.

Tale istituto prevede, al termine del rapporto di collaborazione, l'erogazione di una somma pari all'importo dell'assegno di mantenimento riferito ad un periodo massimo di 5 anni per i collaboratori e 10 anni per i testimoni, previa presentazione di un documentato e concreto progetto lavorativo. A questa somma va aggiunto un importo forfetario come contributo per la sistemazione alloggiativa.

Nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha disposto la capitalizzazione delle misure assistenziali per 5 collaboratori e 6 testimoni.

*f) Contributi previdenziali ed aspettativa retribuita; mantenimento del posto di lavoro per i dipendenti pubblici*

Il D.M. 138/2005 recante “ misure per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia e delle altre persone sottoposte a protezione, nonché dei minori compresi nelle speciali misure di protezione” in conformità con gli obiettivi della l. 13/2/2001 n. 45, ha assicurato ai testimoni il mantenimento del posto di lavoro non solo presso l'amministrazione pubblica, ma anche presso aziende di tipo privatistico.

In base agli artt. 4, comma 3, e 7, comma 4, del D.M.13/5/2005, n. 138, i dipendenti privati ammessi a speciali misure di protezione o al programma speciale possono chiedere agli Organi competenti

all'attuazione delle misure stesse il rimborso dei contributi volontari da essi versati per tutto il periodo in cui non hanno potuto svolgere attività lavorativa per motivi di sicurezza. Ai dipendenti pubblici, che sono collocati in aspettativa senza assegni per tutta la durata del programma, è invece garantito il livello retributivo goduto alla data di collocamento in aspettativa, aggiornato agli aumenti contrattuali intervenuti, ed il riconoscimento del periodo di aspettativa ai fini dell'anzianità di servizio (art. 5, comma 4, D.M. 138/2005).

## CAPITOLO III

### LE VIOLAZIONI AL CODICE COMPORTAMENTALE

Il programma speciale di protezione comporta l'impegno, da parte dei soggetti che lo sottoscrivono, a rispettare una serie di regole comportamentali che hanno il solo fine di garantire la sicurezza dei tutelati.

Nell'articolo 12, comma 2, della Legge 82/91 viene stabilito che lo speciale programma di protezione è sottoscritto dagli interessati che si impegnano personalmente ad osservare le norme di sicurezza prescritte ed a collaborare attivamente all'esecuzione del programma, nonché ad adempiere agli obblighi previsti dalla legge ed alle obbligazioni contratte.

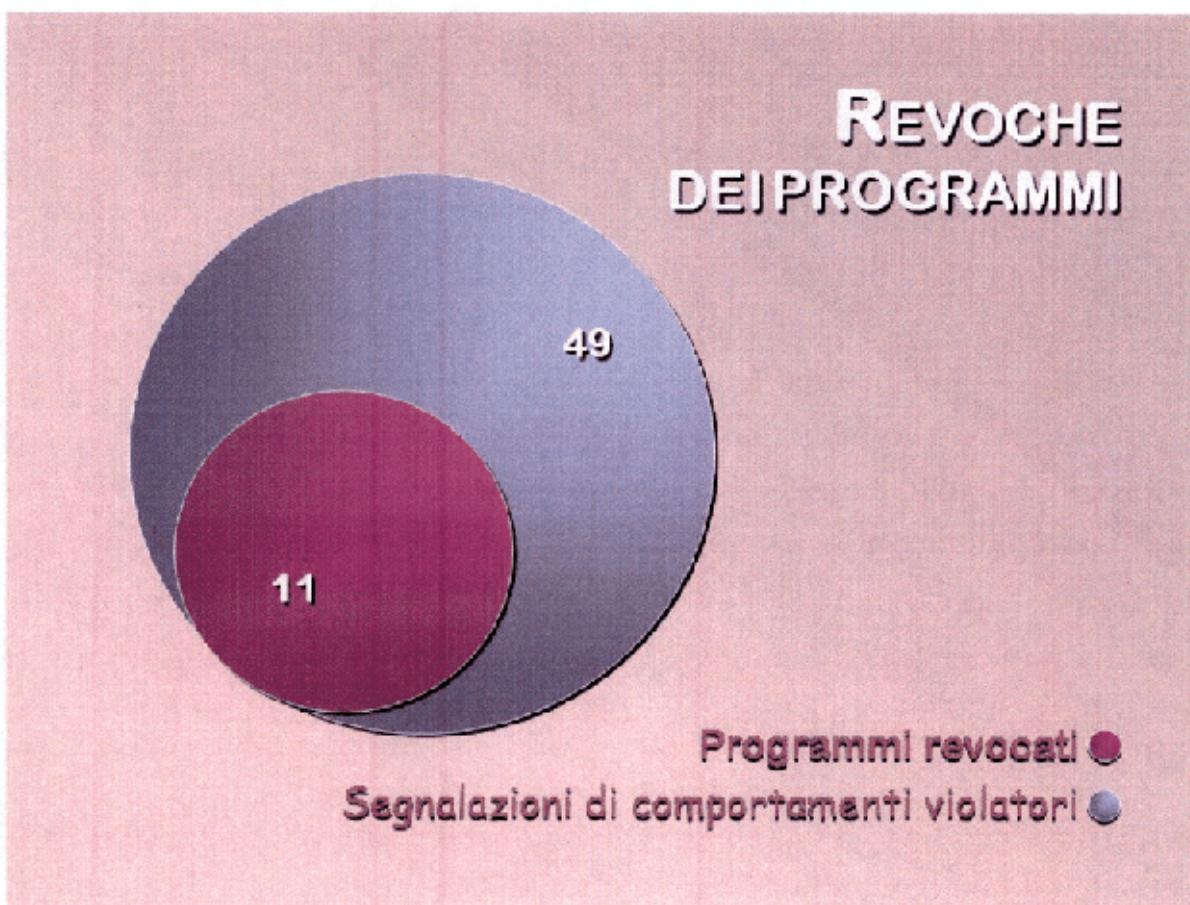
Nell'articolo 13 *quater*, comma 2 della medesima Legge, viene stabilito che costituiscono fatti che comportano la revoca delle speciali misure di protezione l'inosservanza degli impegni assunti a norma del suddetto art. 12, nonché la commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale.

In altri termini, il cosiddetto "codice comportamentale" rappresenta l'insieme degli impegni di condotta cui tutte le persone sottoposte allo speciale programma di protezione, od alle misure urgenti, devono sottostare. Le violazioni al suddetto codice devono essere segnalate alla Commissione Centrale per ogni valutazione ai fini della verifica o della revoca del programma di protezione.

Nel periodo in esame, questo Ufficio ha riscontrato 49 segnalazioni di comportamenti compromessivi della sicurezza, di cui 38 sono semplici violazioni alle regole e 11 sono reati di varie tipologie.

Conseguentemente alle segnalazioni ricevute da parte del Servizio Centrale di Protezione, la Commissione Centrale istruisce una procedura volta ad accertare la gravità dei comportamenti segnalati. L'iter si conclude con l'acquisizione dei pareri, obbligatori ma non vincolanti, delle Autorità Giudiziarie proponenti e della Procura Nazionale Antimafia riguardanti l'eventuale estromissione dal circuito tutorio.

Nel primo semestre del 2009 detto Collegio ha deliberato la revoca prima della scadenza, o la non proroga per violazioni al codice comportamentale, del programma di protezione per 11 collaboratori, mentre non sono stati adottati provvedimenti analoghi nei confronti di alcun testimone.



## CAPITOLO IV

### I TESTIMONI DI GIUSTIZIA

Gli articoli 16 *bis* e 16 *ter* della Legge 82/91, inseriti ex art. 12 L. 13.02.2001 n. 45, hanno introdotto una sostanziale differenza tra lo “status” di collaboratore e quello di testimone di giustizia.

In attuazione della suddetta normativa, le speciali misure di protezione si applicano a coloro che assumono, rispetto ai fatti delittuosi su cui rendono dichiarazioni, esclusivamente la qualità di persone offese o informate sui fatti, purché nei loro confronti non sia stata disposta una misura di prevenzione.

Inoltre, le dichiarazioni rese dai testimoni devono presentare unicamente la caratteristica dell’attendibilità, a differenza di quanto previsto dalla normativa sui collaboratori che richiede che le dichiarazioni rese abbiano, oltre l’attendibilità, anche requisiti di novità e completezza.

Sempre nell’ottica di accentuare la differenziazione tra collaboratori e testimoni, il legislatore ha stabilito che i testimoni di giustizia hanno diritto, tra l’altro, a misure di assistenza anche oltre la cessazione del programma di protezione; 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; alla corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, concordata con la Commissione Centrale, derivante dalla cessazione dell’attività lavorativa svolta in località d’origine; a mutui agevolati volti al reinserimento nella vita economica e sociale.

Inoltre, se lo speciale programma di protezione include il trasferimento definitivo in altra località, il testimone ha diritto ad ottenere l’acquisizione dei beni immobili dei quali è proprietario al patrimonio dello Stato, dietro corresponsione dell’equivalente in denaro al prezzo di mercato.

L'esigenza di tali innovazioni normative è legata alla differente natura della collaborazione messa in atto dai testimoni. Questi non sono persone dissociate dall'ambiente malavitoso in cui hanno sempre vissuto, ma cittadini normali che hanno assistito alla commissione di un reato, o vittime dello stesso che hanno compiuto la scelta, di alto valore civile, di rendere la loro testimonianza.

L'applicazione delle misure di protezione a tale categoria di soggetti comporta maggiori problematiche, in quanto i testimoni subiscono in modo assai più traumatico il distacco dalla località d'origine e le pesanti limitazioni connesse ai meccanismi della protezione.

Alla luce di quanto sopra, si è ritenuto opportuno valutare, caso per caso, l'eventualità di non spostare i testimoni dalla località di origine, individuando le misure di sicurezza più idonee da adottare in collaborazione con le Autorità locali di Pubblica sicurezza le cosiddette “misure in loco”.

La legge 82/1991 ha espressamente previsto le misure di protezione nella località di origine. Esse vengono attuate direttamente dal Prefetto, su delibera della Commissione Centrale, qualora l'esposizione non sia tale da rendere necessario il trasferimento in altra sede. L'esperienza ha dimostrato come il testimone subisca un maggior disagio nel momento in cui debba lasciare il luogo d'origine ed abbandonare la propria attività.

Nel semestre in esame, sono state presentate 10 proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione e 2 proposte di ammissione alle speciali misure di protezione; 7 testimoni sono stati ammessi al piano provvisorio e 3 al programma speciale di protezione.

Un'altra problematica fortemente sentita dai testimoni concerne la libertà di circolazione nel territorio ed in particolar modo il ritorno nella località di origine per incontrare familiari o per il disbrigo di affari personali. Anche in questi casi, il Servizio Centrale di Protezione opera un'attenta valutazione delle singole posizioni al fine di consentire una maggiore libertà di movimento e nel contempo garantire l'incolumità dei soggetti tutelati.

Per preservare, nei limiti del possibile, il tenore di vita precedente alla scelta testimoniale, il Servizio Centrale di Protezione ha predisposto l'erogazione di prestiti agevolati e di contributi “una tantum” che sono serviti per soddisfare esigenze di varia natura: vacanze, acquisto di autovettura e vestiario, cure odontoiatriche, acquisto di testi scolastici, ecc.

Occorre tuttavia sottolineare che il sostegno economico non è di per sé sufficiente a garantire una migliore qualità della vita, ma si rende necessaria un'intensa attività di assistenza psicologica, soprattutto nei confronti di coloro che sono stati sradicati dalle loro origini. A tal fine, le persone sotto protezione possono usufruire, a richiesta, di colloqui con i Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di protezione in caso di disagi o difficoltà di ambientamento nelle località protette.

La funzione dei colloqui è quella di fornire un orientamento e un sostegno alle persone in condizioni di disagio e, qualora si renda necessario il ricorso alle strutture sanitarie pubbliche, individuare il percorso più idoneo, la cui attuazione sarà curata dai Nuclei Operativi di Protezione.

Gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione, nel semestre in esame, hanno offerto sostegno a 5 testimoni, 8 loro familiari e 7 minori.

Da ultimo, la fase di fuoriuscita dal programma di protezione ed il conseguente reinserimento nella vita sociale rappresenta, per i testimoni, una fonte di notevole preoccupazione.

La capitalizzazione delle misure assistenziali, che per i testimoni è computabile fino ad un massimo di 10 anni, appare lo strumento migliore per avviare un nuovo progetto di vita. Per l'occasione è possibile avvalersi della collaborazione di esperti e consulenti, il cui onorario è a carico di questo Ufficio, per determinare l'entità del mancato guadagno derivante dalla liquidazione della vecchia attività svolta nella località di origine e per avviare una nuova attività nella località protetta.

La normativa vigente prevede anche il riconoscimento del cosiddetto “danno biologico”, legato al trasferimento repentino in località protetta. Gli accertamenti del caso sono a cura del Servizio medico-legale

dell'INPS. La corresponsione di questa indennità aggiuntiva avviene contestualmente all'erogazione della capitalizzazione.

Nel periodo 1° gennaio-30 giugno 2009 la Commissione Centrale ha disposto la capitalizzazione delle misure assistenziali per 6 testimoni.

Ciononostante, appare chiaro che in materia di testimoni di giustizia c'è ancora molto lavoro da fare. Non è infatti sufficiente limitarsi a curare unicamente la sicurezza e l'incolumità dei soggetti se poi questi vengono a trovarsi in uno stato di deprivazione e di isolamento. Occorre intensificare tutte le attività volte a restituire la dignità personale a chi ha fatto la scelta della legalità in un contesto ad alta densità criminale, facendo tutto il possibile affinché il testimone riacquisti la sua autonomia sia dal punto di vista materiale che psicologico.

## CAPITOLO 5

### **Formazione del personale**

Il personale del Servizio Centrale di Protezione e dei Nuclei Operativi di protezione viene selezionato fra quello delle tre Forze di Polizia, in base a precisi parametri individuati in considerazione del particolare compito che dovrà intraprendere. I candidati devono innanzitutto manifestare espressamente la volontà di essere assegnati al Servizio Centrale di protezione ed essere in possesso dei requisiti previsti.

I candidati vengono sottoposti ad un ulteriore colloquio con gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione per poi frequentare un corso di formazione specifico. In ottemperanza al nuovo testo dell'art. 14 della legge 82/1991, modificato dall'art. 9 della legge 45/2001, la gestione dei testimoni e quella dei collaboratori di giustizia sono state affidate a due strutture separate e anche nei Nuclei Operativi di Protezione queste due figure sono amministrate da personale diverso.

Alla luce di quanto su esposto, corre obbligo rappresentare che il Servizio Centrale di Protezione ha focalizzato ormai da tempo l'attenzione sulla formazione del personale a qualsiasi livello sia delle Forze di Polizia operanti sul territorio che dei Nuclei Operativi di Protezione nonché di funzionari e personale gli operatori dello stesso Servizio.

Infatti proprio in considerazione dei delicati compiti che gli operatori svolgono e della continua evoluzione del sistema di protezione, nell'ultimo biennio, il Servizio Centrale di Protezione ha organizzato e curato, in collaborazione con l'Università "La Sapienza", l'Università Cattolica del Sacro Cuore, il Centro di Neurologia e Psicologia Medica della Polizia di Stato, con periodicità costante, specifici corsi di formazione per il personale centrati sugli aspetti psicologici con particolare riguardo all'approccio che l'operatore deve avere nella gestione della popolazione protetta, nonché con riferimento al controllo dello stress dell'operatore stesso e delle persone tutelate.

Tali corsi non sono rivolti solo al personale del Servizio e dei Nuclei Operativi di Protezione, ma anche alle Forze di Polizia che si occupano della tutela dei collaboratori e testimoni di giustizia (cosiddetti Referenti Territoriali). Secondo la legge, infatti, la salvaguardia della sicurezza delle persone sotto protezione (che si manifesta, in particolare, nell'esecuzione degli accompagnamenti ad impegni di giustizia, alla scorta dei parenti per colloqui in carcere, e talvolta a scorte in località d'origine) non è affidata a personale del Servizio Centrale di Protezione, bensì agli Organi territoriali di Polizia.

Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione, avvalendosi anche della professionalità di docenti esterni dell'Università La Sapienza e dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, ha curato i seguenti corsi:

- “La figura dell'operatore del Servizio Centrale di Protezione e Nucleo Operativo di Protezione nella gestione della popolazione protetta. Aspetti Psicologici; quattro cicli per un totale di 120 frequentatori.”
- Corso di addestramento interforze riservato ai nuovi operatori assegnati al Servizio Centrale di Protezione ed ai Nuclei Operativi di Protezione; 26 frequentatori.

## **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

L'andamento dei dati numerici dell'elaborato evidenzia, nel primo semestre del 2009, un incremento quantitativo dei collaboratori ed, anche se pur minimo, dei testimoni di giustizia.

Il dato si presenta in perfetta sintonia con il progressivo aumento registrato nell'ultimo triennio, sebbene già da tempo è operante un rigido metodo di selezione dei soggetti.

Sotto questo profilo, le innovazioni introdotte, a suo tempo dal Legislatore nonché l'orientamento applicato dalla Commissione Centrale, deputata alla valutazione delle istanze di ammissione al programma, hanno fissato criteri più rigidi e severi, che si presentano tuttora validi ed attuali.

Infatti, è stato raggiunto uno degli obiettivi principali cioè quello di selezionare rigorosamente le collaborazioni ed accogliere nel sistema tutorio solo quelle maggiormente significative per l'apporto offerto alla Autorità Giudiziaria proponente.

L'azione della Commissione Centrale ha contribuito in misura decisiva al raggiungimento di tale risultato. Detto Collegio ha infatti analizzato scrupolosamente ogni caso, richiedendo, all'occorrenza, nuovi pareri ed elementi istruttori.

Gli ambiti criminali maggiormente interessati dalle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia restano, come in passato, quelli della camorra e della mafia. I collaboratori provenienti da gruppi di tale matrice sono aumentati, rispetto al secondo semestre del 2008, dimostrando che il fenomeno è tutt'altro che in calo. In particolar modo si segnala la progressione numerica degli esponenti della camorra, aumentati di ben 24 unità.

Anche i testimoni di camorra registrano una crescita di tre unità, rispetto allo scorso semestre; ma, anche se lieve, l'aumento offre al lettore una duplice considerazione: da un verso un concreto segnale di

pericolosità dell'organizzazione; ma, dall'altro, la grande importanza che i testimoni di giustizia continuano a rivestire nella lotta contro le associazioni di stampo mafioso.

E' tuttavia necessario mantenere un livello altissimo di guardia, in considerazione dell'estrema violenza cui sono dediti tali organizzazioni, che già in passato hanno più volte colpito familiari di collaboratori che hanno rifiutato di entrare nel programma di protezione.

Una particolare attenzione deve essere riservata, in tale prospettiva, ai servizi di tutela per gli impegni di giustizia. Nel semestre in esame, il numero di accompagnamenti effettuato dalle Forze di Polizia territoriali per ottemperare alle citazioni è stato di 5639. L'attività, solo per la presenza in aula di collaboratori e testimoni, ha richiesto un ingentissimo impiego di risorse umane e materiali. Si auspica a tale proposito, al fine di un concreto risparmio di impiego di uomini e mezzi, un maggior ricorso alle videoconferenze.

Accanto a questi numeri corre obbligo segnalare che l'impegno delle Forze di Polizia va oltre l'accompagnamento dei soggetti in udienza. Infatti sovente gli interessati chiedono di potersi recare in località di origine per svariate esigenze di natura personale e familiare.

Il totale degli accompagnamenti evidenzia dei numeri impressionanti in termini di persone e mezzi; infatti complessivamente risultano impiegate tra tutte le forze di Polizia ben 22.858 unità.

Come nel semestre precedente, le spese varie hanno rappresentato una consistente voce del bilancio destinato alle misure di protezione, poiché in questo capitolo di spesa rientra l'istituto della capitalizzazione delle misure assistenziali.

Le capitalizzazioni dei collaboratori e dei testimoni, pur nel quadro generale della crisi economico-finanziaria che ha determinato un sensibile ridimensionamento del bilancio del Servizio di Protezione, rappresenta ancora oggi lo strumento esclusivo per il reinserimento sociale.

Tale problematica infatti è attentamente seguita da questo Servizio già durante l'applicazione delle misure tutorie, assicurando ai collaboratori e testimoni ed alle loro famiglie opportunità di istruzione, formazione professionale e lavorativa ed ogni altra forma di assistenza compresa quella psicologica.

Occorre sottolineare che, nel periodo in esame, su una disponibilità finanziaria di € 53.081.081,00, nonostante l'esiguità delle risorse ordinarie assegnate al capitolo di bilancio per l'anno di riferimento, si è riusciti a destinare una parte considerevole di detti fondi (circa il 12%) al finanziamento delle capitalizzazioni.

L'uscita dal programma, pur comportando un risparmio futuro in termini di locazioni, contributi e spese varie, determina una così 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.

Focalizzando l'attenzione sulla figura del Testimone si osserva come il Servizio gestisce, con particolare cura, l'inserimento di questi anche attraverso la creazione di nuovi strumenti assistenziali come la convenzione con Istituti di Credito per l'erogazione di mutui agevolati.

E' doveroso ribadire che non mancano punti di criticità all'intero sistema tutorio, specie nel rilascio e nell'utilizzo dei documenti di copertura; nei permessi di soggiorno per i cittadini extracomunitari; nella garanzia, per i soli testimoni, di un tenore di vita non inferiore a quello goduto prima dell'ingresso nel programma di protezione.

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 e 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 la incolumità personale.