

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCI
n. 7

RELAZIONE

**SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA
LORO EFFICACIA E SULLE MODALITÀ GE-
NERALI DI APPLICAZIONE PER COLORO
CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA**
(Primo semestre 2010)

*(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 13 settembre 2011

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	Pag.	5
----------------	------	---

PARTE PRIMA**IL SISTEMA****CAPITOLO I**

La fase di ingresso nel sistema autonomo	»	9
------------------------------------------------	---	---

CAPITOLO II

La Commissione centrale	»	12
-------------------------------	---	----

CAPITOLO III

I numeri del sistema tutorio	»	17
------------------------------------	---	----

PARTE SECONDA**I RISULTATI****CAPITOLO I****LA SICUREZZA**

a) Gli accompagnamenti	»	27
b) I documenti di copertura	»	28
c) La posizione giuridica dei collaboratori	»	31

CAPITOLO II**L'ASSISTENZA**

a) L'assistenza economica	»	34
b) L'assistenza sanitaria	»	37
c) L'assistenza psicologica	»	37
d) L'assistenza ai minori	»	38
e) Il reinserimento socio-lavorativo	»	41

CAPITOLO III

Le violazioni, le revoce dei programmi e i ricorsi amministrativi *Pag.* 43

CAPITOLO IV

I testimoni » 46

CAPITOLO V

Formazione del personale » 49

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE » 51

PREMESSA

La verifica semestrale sui programmi di protezione per collaboratori e testimoni di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione che, ai sensi dell'art. 16 della Legge 15 marzo 1991, n. 82, il Ministro dell'Interno presenta al Parlamento, è divenuta ormai un valido strumento per la conoscenza del fenomeno ma, soprattutto, rappresenta un momento di riflessione sull'andamento generale della criminalità organizzata.

L'elaborato analizza, nel periodo 1° gennaio-30 giugno 2010, i dati riassuntivi di collaboratori di giustizia, testimoni e loro familiari in maniera non del tutto asettica, ma riportando degli spunti di riflessione che possano servire da input per proposte migliorative.

La normativa sulla specifica materia, in vigore da quasi un ventennio, nell'arco del tempo non si è solo consolidata; le modifiche legislative ed organizzative hanno il merito di aver saputo costruire un sistema omogeneo in cui i collaboratori di giustizia sono stati definitivamente distinti dai testimoni e dove l'Autorità Giudiziaria e le Forze di Polizia agiscono in sinergia con un Organo Politico Amministrativo come la Commissione Centrale, cui spetta la decisione sulle fasi di ammissione e revoca del programma speciale di protezione.

Il contributo reso in sede processuale dall'elevato numero di collaboratori e testimoni sottoposti alle speciali misure di protezione depone in favore dell'efficacia dell'intero apparato, che ha consentito di inferire colpi durissimi alla criminalità organizzata.

Ma accanto ai successi si manifestano delle zone d'ombra; infatti non sono state ancora superate alcune "criticità", tra cui possiamo ricordare a mero titolo esplicativo:

- il reinserimento di collaboratori e testimoni nel circuito della vita "quotidiana", dopo la fuoriuscita dal programma tutorio;
- il sistema processuale che, certamente, non corre in ausilio al

reinserimento sociale, tenuto conto che spessissimo gli impegni giudiziari di collaboratori e testimoni si protraggono per tantissimi anni.

A ciò si aggiungano le problematiche lavorative in un contesto socio-economico in forte crisi congiunturale, aggravate non soltanto dalle difficoltà connesse all'utilizzo di identità di copertura, ma anche dalla scarsa scolarizzazione e professionalità della maggioranza dei soggetti tutelati.

Tenuto conto dei dati registrati negli ultimi anni, in cui si è riscontrata altresì una incisiva produzione di ricorsi amministrativi, nell'elaborato è stato introdotto anche un brevissimo paragrafo sui ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale, al quale la popolazione protetta si rivolge avverso delibere di revoca del programma speciale di protezione pronunciate dalla Commissione Centrale.

Non manca un brevissimo accenno all'attività di cooperazione internazionale che vede il nostro Paese come punto di riferimento all'estero; infatti la normativa, la gestione, l'organizzazione e l'esperienza maturate sono costantemente oggetto di attenzione da parte di esperti degli Stati interessati a dotarsi di una specifica legislazione o ad adeguare quella vigente.

La trattazione prosegue con resoconto dell'attività del Servizio Centrale di Protezione nell'organizzazione degli impegni di giustizia, nella predisposizione dei documenti di copertura e nell'assistenza socio-sanitaria delle persone protette, con l'indicazione della somma complessiva spesa nel semestre.

In ultimo, le considerazioni conclusive dell'analisi sono volte a fornire quegli input necessari a tutti gli operatori del settore che intendano contribuire all'operatività ed alla funzionalità del sistema tutorio.

PARTE PRIMA

IL SISTEMA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LA FASE DI INGRESSO NEL SISTEMA TUTORIO

L'accesso ai programmi di protezione, in base alla normativa vigente, avviene mediante la proposta dell'Autorità Giudiziaria che acquisisce e valuta le dichiarazioni rese dal soggetto che ha manifestato la volontà di collaborare con la giustizia.

L'art. 9 della Legge 15 marzo 1991, n. 82 detta le condizioni di applicabilità delle speciali misure di protezione, evidenziando al terzo comma che le dichiarazioni devono avere carattere di "intrinseca attendibilità, novità o completezza" e devono, altresì, apparire di notevole rilevanza per lo sviluppo delle indagini o ai fini del giudizio.

Inoltre, la proposta di ammissione ai programmi di protezione deve contenere le notizie e gli elementi utili per determinare la gravità e l'attualità del pericolo in cui si trovano o possono essere esposte le persone che hanno effettuato la scelta di collaborare.

Nel primo semestre del 2010 le Autorità Giudiziarie hanno inoltrato **10** nuove proposte di ammissione al **piano provvisorio** di protezione in favore di testimoni così suddivise: 6 dalla regione Campania (3 dalla Procura della Repubblica di Napoli, 2 da Torre Annunziata e 1 da Benevento); 2 dalla Calabria (1 da Catanzaro e 1 da Palmi) ed infine 1 rispettivamente da Gorizia e Lanusei.

Dal raffronto con i dati confluiti nel semestre precedente, quando erano giunte soltanto 3 nuove proposte, si evince immediatamente una impennata delle richieste di ingresso nel sistema tutorio ma, se si considera anche il primo semestre del 2009, durante il quale risultano inoltrate 10 proposte, appare evidente una sostanziale stabilità, in linea con quanto rilevato negli ultimi anni.

Per quanto concerne i collaboratori di giustizia, si sono registrate 70 nuove proposte di ammissione al **piano provvisorio**, così suddivise: 34 richieste provenienti dalla Magistratura campana (29 da Napoli, 4 da Salerno e 1 da Benevento); 16 dalla Sicilia (6 da Caltanissetta e Catania, 3

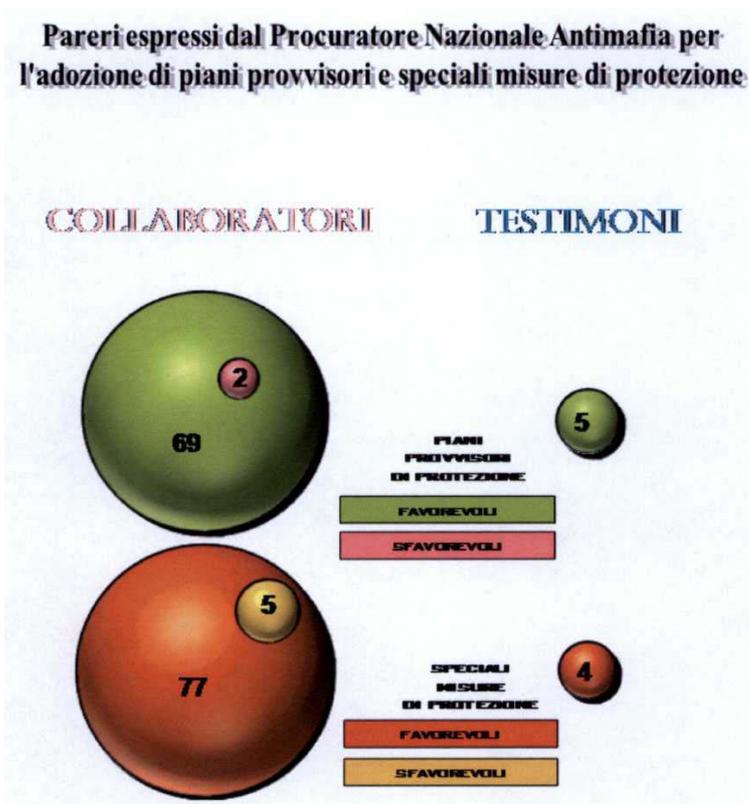
da Palermo e 1 da Messina); 11 dalla Calabria (9 da Catanzaro e 1 da Cosenza e da Reggio Calabria); 5 dalla Puglia (3 da Bari e 2 da Lecce) ed infine 1 rispettivamente dalle Procure di Cagliari, Firenze, Potenza e Roma.



Il dato concernente i collaboratori di giustizia mostra una diminuzione poiché nel semestre precedente erano giunte in totale 92 richieste di ammissione al piano provvisorio.

L'iter di ingresso nel circuito tutorio si completa con l'acquisizione del parere obbligatorio, ma non vincolante, della Procura Nazionale Antimafia, che fornisce un ulteriore elemento di valutazione sui rapporti di collaborazione.

Nel semestre in esame, per quanto concerne i testimoni, il suddetto Organo ha espresso 5 pareri favorevoli circa l'adozione al **piano provvisorio** contro nessun parere negativo; contestualmente sono giunti 4 pareri favorevoli per l'adozione delle **speciali misure di protezione** e nessun parere negativo.



Per i collaboratori di giustizia, la Procura Nazionale Antimafia ha fornito 69 pareri favorevoli per l'adozione al **piano provvisorio**, contro 2 pareri contrari. Inoltre, ha espresso 77 pareri favorevoli all'adozione delle **speciali misure**, contro 5 pareri negativi.

CAPITOLO II

LA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale, nel semestre in esame, si è riunita 24 volte.

In qualità di organo collegiale, istituzionalmente demandato all'esame ed alle determinazioni in merito alle proposte di adozione delle misure speciali di protezione, ha deliberato l'ammissione al piano provvisorio di 68 collaboratori e di 4 testimoni di giustizia.

Si tratta di provvedimenti che, nella maggior parte dei casi, rendono stabili le misure di protezione disposte in via d'urgenza, con attivazione dei fondi ex art. 17 della legge n. 82/91, a seguito di richiesta in tal senso dell'autorità giudiziaria procedente che abbia valutato 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 infettibile del pericolo reale, grave ed attuale per l'incolumità del tutelando e dei suoi familiari.

Solo in un caso, per un soggetto proposto come collaboratore di giustizia, la Commissione ha adottato una delibera di rigetto della proposta.

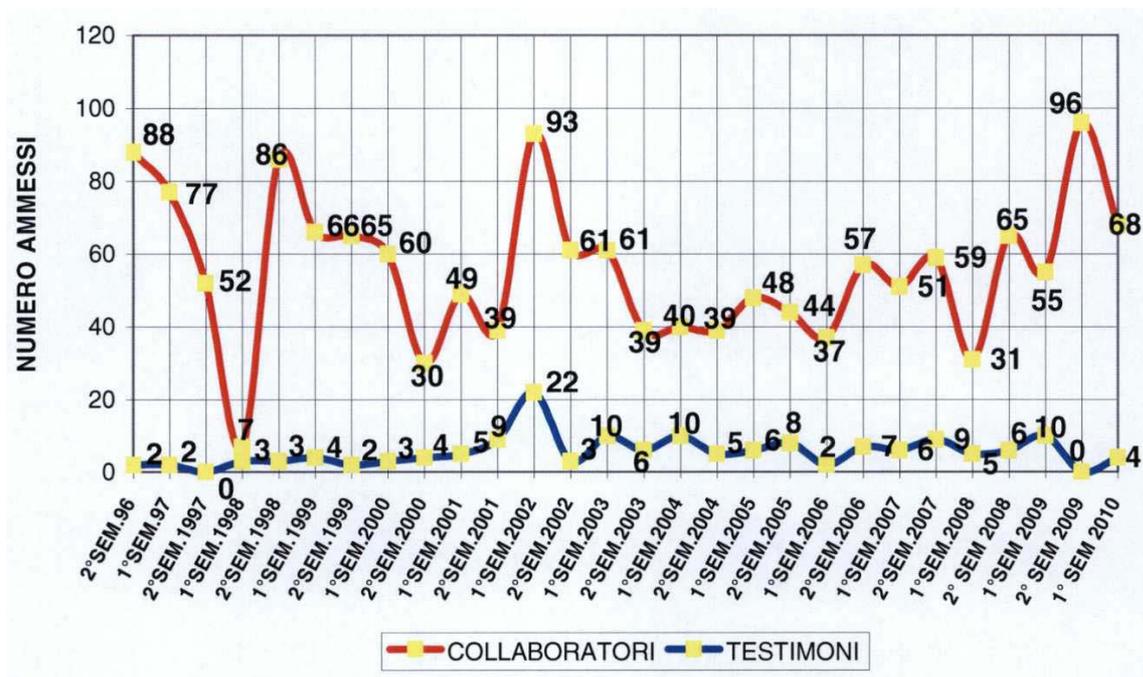
Per quanto concerne le misure di protezione a titolo definitivo, alle quali la legge ricollega una serie di benefici e di misure di assistenza economica, nel corso delle riunioni la Commissione ha deliberato l'ammissione alle speciali misure di protezione nei confronti di 7 testimoni (di cui 2 protetti, su richiesta degli interessati, con misure di tutela attuate nei luoghi di origine) e di 49 collaboratori (mentre ha rigettato 1 proposta di ammissione per testimoni e 9 per collaboratori).

Da un esame puramente statico delle cifre, raffrontate a quelle del secondo semestre del 2009, il numero di ammissioni alle misure tutorie a titolo definitivo di testimoni è aumentato di due unità in più, passando da 5

a 7. Il numero delle ammissioni alle misure definitive per i collaboratori è passato da 57 a 49, confermando il *trend* oscillante dei periodi precedenti, sostanzialmente stabile.

La rappresentazione grafica che segue mostra che il *trend* dei nuovi ingressi nel sistema speciale di protezione, nel corso degli anni, si è mantenuto sostanzialmente costante:

AMMISSIONI



L'art. 13 *quater* della Legge 82/91 stabilisce 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 Collegio non ha ravvisato l'opportunità di revocare programmi prima della scadenza per violazioni al codice comportamentale; 5 programmi sono stati sottoposti a verifica, dei quali 2 sono stati prorogati; 3 programmi non sono stati prorogati, su conforme parere delle competenti autorità, che hanno ritenuto affievolito il grado di pericolo preesistente, valutato alla stregua dei parametri normativi in materia, tenuto conto della cessazione degli impegni processuali; 2 programmi hanno subito un'estensione del numero dei componenti, mentre 1 programma ha subito una riduzione del numero dei soggetti.

Per quanto concerne i collaboratori, invece, 68 programmi sono stati sottoposti a verifica, dei quali 66 sono stati prorogati e 2 non prorogati; 7 programmi sono stati revocati per gravi violazioni al codice comportamentale; 26 programmi hanno subito un'estensione del numero dei componenti, mentre 22 hanno subito una riduzione del numero di familiari protetti.

Si precisa che, a parte i casi di gravi violazioni comportamentali (commissione di reati, cessazione della collaborazione, etc), la decisione di revocare le misure tutorie precedentemente disposte consegue alla rinuncia, espressa e volontaria, del beneficiario, a permanere nel sistema di protezione, con allontanamento dalla località protetta e rientro nel luogo d'origine, circostanze di cui la Commissione non può che prendere atto, acquisiti i pareri delle Autorità giudiziarie e degli organi di polizia competenti.

Osta ad una diversa soluzione il generale principio consensuale su cui si fonda la natura contrattuale del documento di protezione, che impone di rispettare la volontà del soggetto tutelando ed impedisce forme di protezione coattiva.

A seguito della revoca delle misure speciali o del programma di protezione, a prescindere dalla motivazione, il soggetto viene segnalato

alle Autorità di Pubblica Sicurezza territorialmente competenti, per l'attivazione di misure ordinarie di protezione.

Il dato relativo alle c.d. capitalizzazioni (che, come noto, consistono 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 di protezione), ha risentito in misura notevole del problema della carenza di fondi e dell'urgenza di un incremento di risorse finanziarie da destinare al sistema.

La Commissione, infatti, nel semestre di riferimento, previa acquisizione dei pareri delle competenti autorità giudiziarie, ha potuto deliberare la fuoriuscita con capitalizzazione di appena 2 testimoni e 6 collaboratori (più 4 nuclei familiari).

Occorre rimarcare 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.

Alla Commissione è affidato il difficile compito di creare un meccanismo dinamico ed un flusso più o meno costante di "entrate ed uscite" dal sistema di protezione, per evitare il rischio di una paralisi del sistema stesso.

Non disporre dei fondi necessari per agevolare, al momento della fuoriuscita, il reinserimento sociale-lavorativo di soggetti che, durante il percorso collaborativo con l'autorità giudiziaria e l'assoggettamento alle regole previste dal sistema di protezione, si siano mostrati meritevoli e realmente intenzionati ad intraprendere una nuova vita nella legalità, con l'obiettivo di tentare di raggiungere una autonomia ed indipendenza economica, impedisce alla Commissione di decidere di estromettere un certo numero di persone che, in realtà, non necessiterebbero più di protezione "speciale".

I dati dimostrano che vi sarebbe un notevole risparmio di spesa derivante dalla cessazione degli oneri economici gravanti sul Ministero

dell'Interno e dovuti al pagamento di contributi, canoni di affitto per appartamenti, strutture ricettive, assistenza legale, sanitaria, psicologica, etc., in favore di soggetti che abbiano terminato i loro impegni processuali e non siano esposti a un pericolo tale da richiedere forme di tutela speciale.

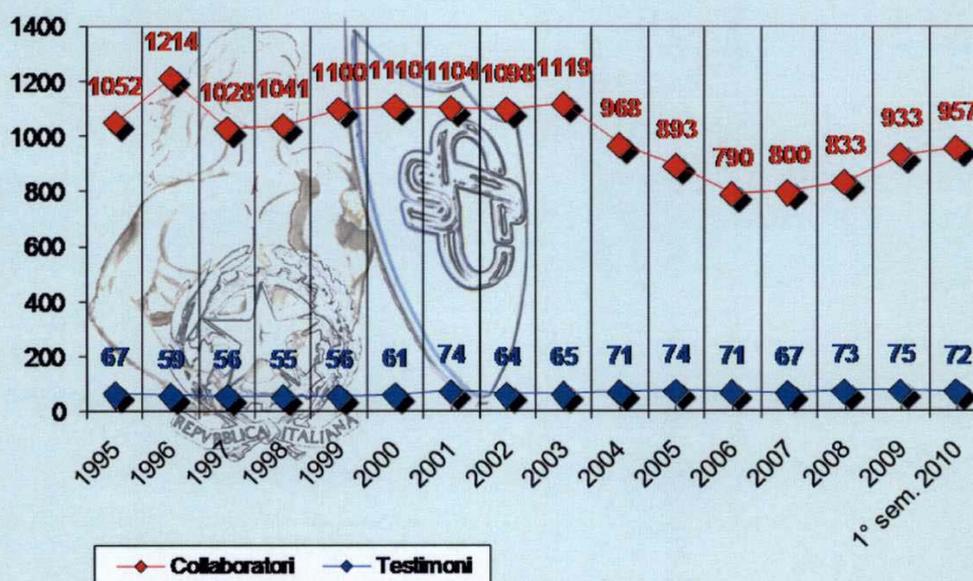
Oltre a ciò, si consideri che il numero di soggetti da tutelare non è senza effetto sull'efficacia del sistema di protezione considerata la rete di organi deputati operativamente ad assicurare la tutela sul territorio, il controllo e la gestione della popolazione tutelanda che, ovviamente, in tanto è attuabile, in quanto i numeri non siano sproporzionati rispetto alle risorse umane e finanziarie a disposizione.

CAPITOLO III

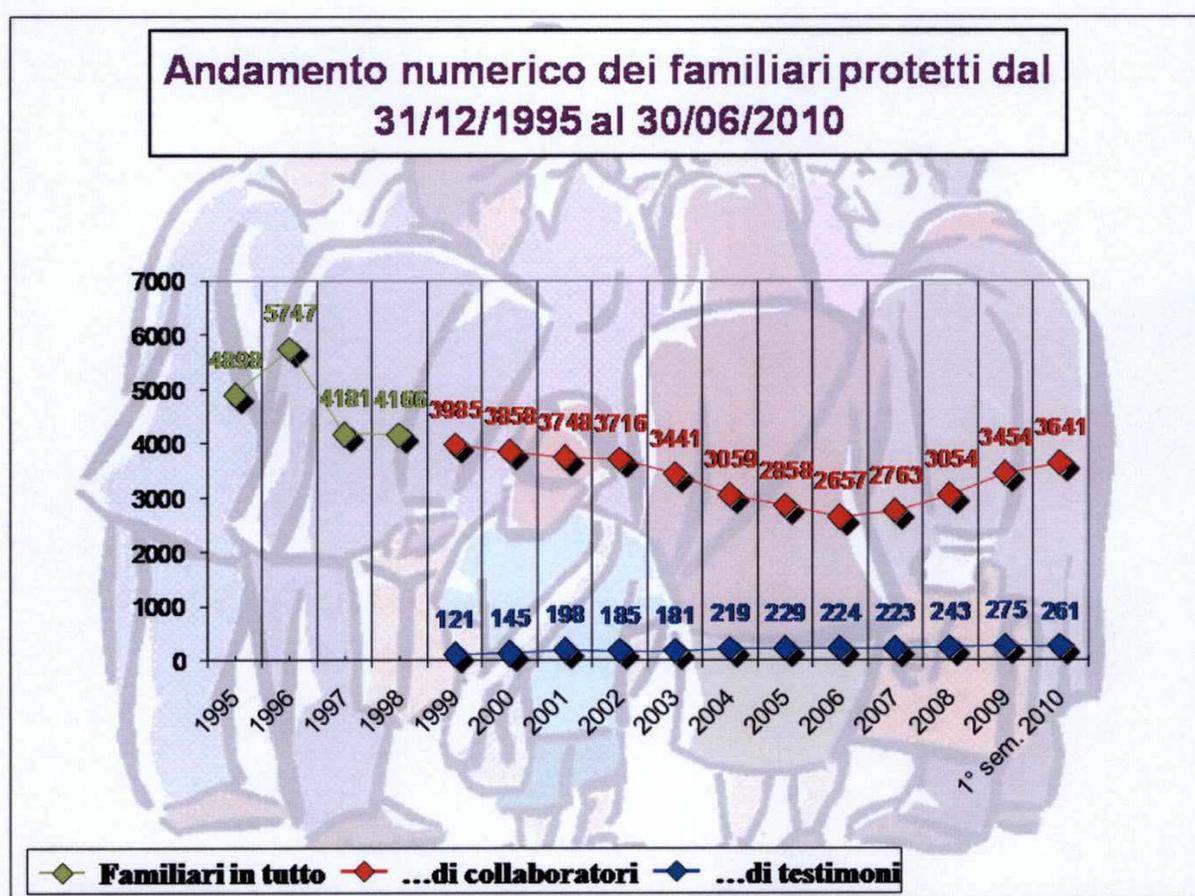
I NUMERI DEL SISTEMA TUTORIO

I titolari di programmi di protezione, alla data del 30 giugno 2010, ammontano complessivamente a **1029** unità, suddivise in **957** collaboratori e **72** testimoni. Analizzando queste cifre e rapportandole a quelle relative ai due semestri del 2009 si nota come i collaboratori di giustizia siano in continuo aumento (855 nel primo semestre e 933 nel secondo), mentre il dato relativo ai testimoni registra un calo costante in valore assoluto (78 nel primo semestre e 75 nel secondo), dovuto al maggior numero di capitalizzazioni, con conseguente fuoriuscita dal sistema tutorio, rispetto ai nuovi ingressi.

Andamento numerico dei collaboratori di giustizia dal 31/12/1995 al 30/06/2010



Nello stesso periodo si rileva un totale di **3902** familiari, inseriti nei programmi di protezione, ripartiti in **3641** congiunti di collaboratori e **261** di testimoni. Analogamente a quanto detto sopra, il paragone con i due semestri precedenti evidenzia, a fronte di un incremento complessivo del numero dei familiari sotto protezione (3371 unità nel primo semestre 2009 e 3729 nel secondo), la crescita costante dei congiunti dei collaboratori (3088 al 30 giugno 2009 e 3454 al 31 dicembre) contro la continua riduzione dei familiari dei testimoni (283 nel primo semestre e 275 nel secondo).



Le cifre anzidette registrano una tendenza in continua crescita della popolazione protetta, considerata nella sua globalità: infatti, dalle 4304 unità rilevate nel periodo gennaio-giugno 2009 si passa alle 4737 nel

periodo luglio-dicembre del medesimo anno, fino a giungere alle **4931** unità complessive del semestre in esame.

Osservando la ripartizione numerica dei testimoni nelle **aree criminali** sulle quali essi hanno riferito, risulta evidente che la **Camorra** rappresenta l'organizzazione più radicata nel territorio nazionale con **24** elementi, seguita dalla

'Ndrangheta

con **17** elementi, la **Mafia** con **12** elementi, la **Sacra Corona Unita** con **6** elementi. Le **altre** organizzazioni, complessivamente considerate, contano **13** elementi.

In ragione del calo del numero dei testimoni registrato in questo semestre (solo in valore assoluto giacchè, come evidenziato in precedenza, il numero di ingressi si mantiene invece costante) si evidenzia, parallelamente, un calo in alcune delle voci che compongono il panorama geocriminale sul quale essi hanno riferito. La Camorra si è ridotta di 3 unità e la 'Ndrangheta di una, la Sacra Corona Unita è cresciuta di una unità, mentre la Mafia e le altre organizzazioni criminali hanno presentato un dato stabile.

Per quanto attiene alle **aree criminali** di provenienza dei collaboratori si rileva che **386** appartengono alla **Camorra**, **268** alla **Mafia**, **108** alla **'Ndrangheta**, **96** alla **Sacra Corona Unita** e **99** ad **altre** organizzazioni criminali.





Sulla scia del generale incremento numerico dei collaboratori, si osserva che anche le singole voci del panorama geocriminale sono in crescita, in particolar modo la

Camorra, che è rappresentata da 20 unità in più rispetto al semestre precedente. L'unico dato in diminuzione è costituito dalla voce "altre organizzazioni" che presenta un dato ridotto di 3 unità.

La presenza di **donne** nel contesto della popolazione protetta è in lieve ma costante crescita. Le collaboratrici di giustizia sono passate da 45 a **46** elementi, mentre il numero delle testimoni si è mantenuto sulle **23** unità come nel semestre precedente.

La ripartizione delle donne collaboratrici nelle aree criminali di appartenenza, discostandosi lievemente del dato generale in cui la seconda organizzazione criminale per rappresentanza numerica è costituita dalla Mafia, registra la presenza di 15 donne affiliate alla Camorra, 8 alla Sacra Corona Unita, 6 alla Mafia, 5 alla 'Ndrangheta e 12 ad altre organizzazioni criminali.

Parallelamente, la suddivisione delle donne testimoni è la seguente: 7 hanno riferito su fatti di Camorra, 6 sulla 'Ndrangheta, 1 sulla Mafia e 9 su reati ascritti ad altre organizzazioni criminali. Come nel semestre precedente non si rilevano testimoni di reati pertinenti alla Sacra Corona Unita.

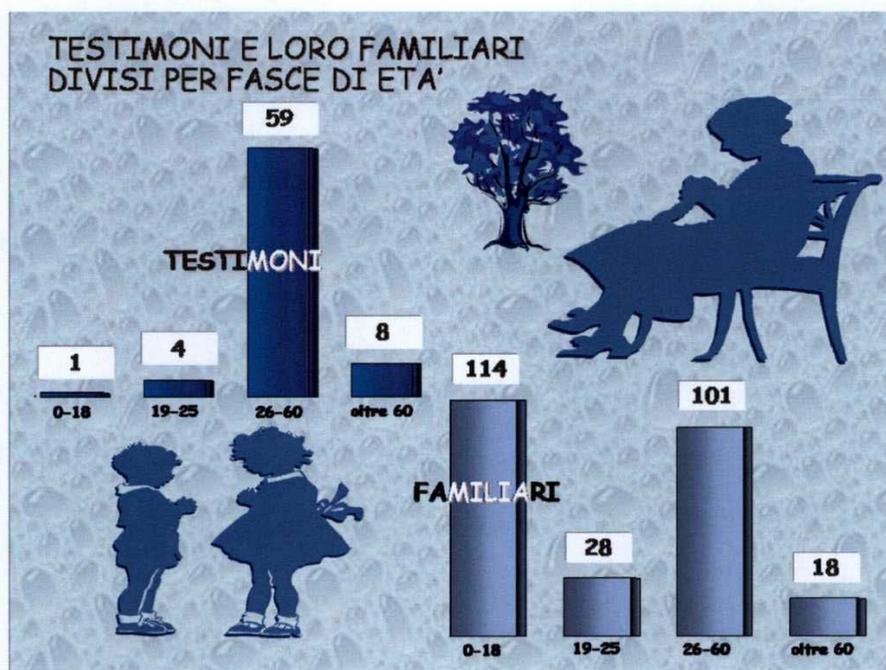
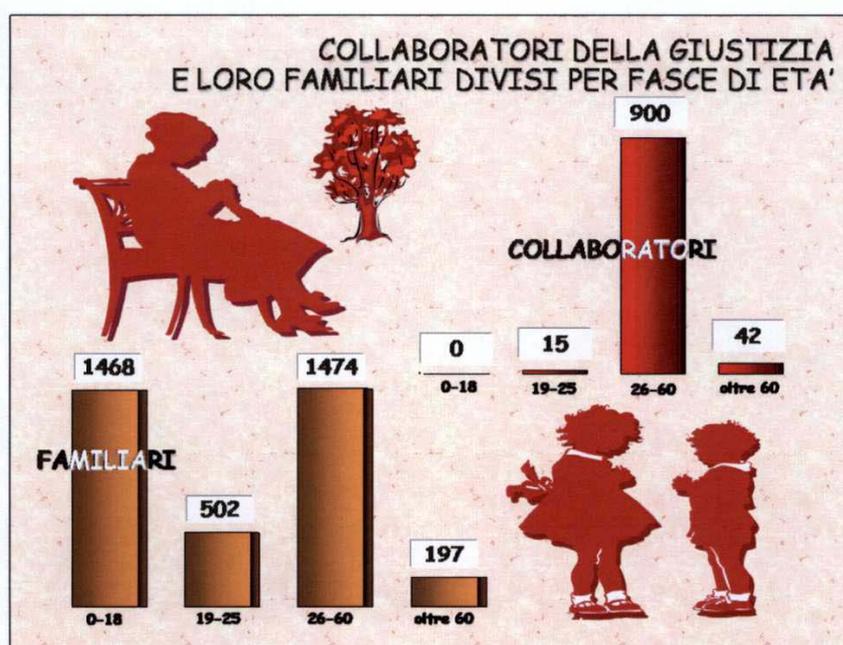
Distinzione per sesso al 30/06/2010					
		Collaboratori		Testimoni	
		M	F	M	F
Mafia		262	6	11	1
Camorra		371	15	17	7
Ndr		103	5	11	6
S.C.U.		88	8	6	0
Altre		87	12	4	9
Tot.		911	46	49	23
Familiari		1491	2150	110	151

Nell'ambito dei familiari di collaboratori e testimoni si può notare come sia sempre più massiccia la presenza femminile con **2150** congiunte di collaboratori e **151** di testimoni (rispettivamente 2047 e 158 nel periodo luglio-dicembre 2009).

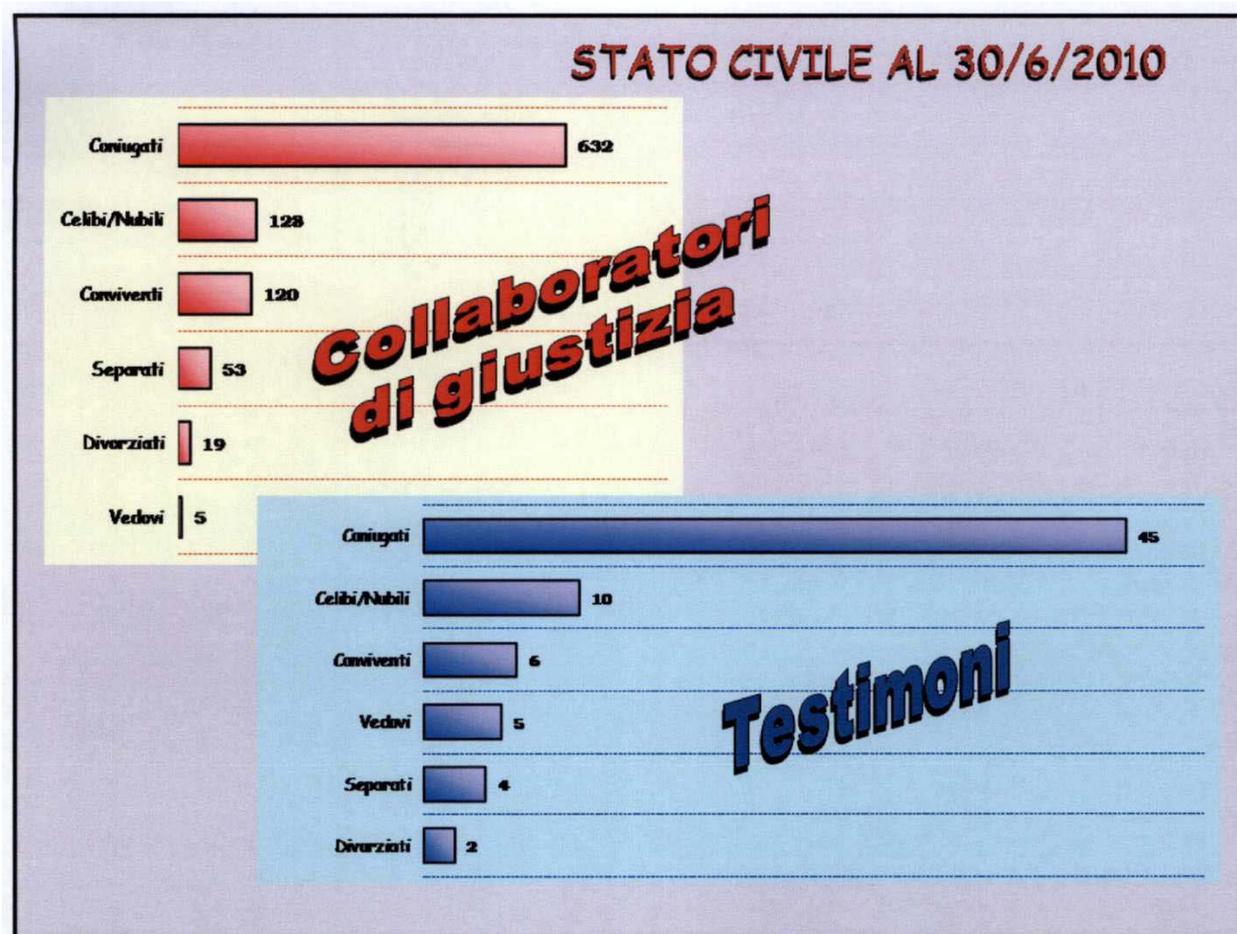
Come per il passato la maggior parte di collaboratori e testimoni è compresa nella **fascia d'età** tra 40 e 60 anni, con rispettivamente **530** e **37** elementi; segue la fascia compresa tra 26 e 40 anni, con **370** collaboratori e **22** testimoni; **42** collaboratori e **8** testimoni hanno più di 60 anni; nella fascia d'età tra 19 e 25 anni si annoverano **15** collaboratori e **4** testimoni; un solo testimone è minorenne.

Per quanto attiene ai familiari le proporzioni sono completamente diverse: la fascia d'età più consistente dal punto di vista numerico è quella compresa tra 0 e 18 anni, con **1468** congiunti di collaboratori e **114** di testimoni; al secondo posto si colloca la fascia tra 26 e 40 anni, con

rispettivamente **822** e **64** elementi; segue la porzione di familiari compresa tra 40 e 60 anni, con **652** e **37** unità; tra 19 e 25 anni se ne contano **502** e **28**; **5** congiunti di collaboratori ed altrettanti di testimoni hanno più di 60 anni.



Un altro elemento statisticamente rilevante è la ripartizione della popolazione protetta in base allo **stato civile**. All'anagrafe risultano **632** collaboratori coniugati, **128** celibi o nubili, **120** che hanno scelto la convivenza, **53** separati, **19** divorziati e **5** vedovi.



Per quanto attiene ai testimoni le proporzioni tra le categorie sono leggermente diverse poiché **45** sono coniugati, **10** celibi o nubili, **6** conviventi, **5** vedovi, **4** separati e **2** divorziati.

Infine corre obbligo fare un breve cenno alla presenza di cittadini stranieri nel circuito tutorio. Il loro apporto è essenziale, in quanto possono fornire uno spaccato sull'organizzazione e l'infiltrazione nel territorio del nostro Paese delle "nuove mafie" e dei loro rapporti con le tradizionali organizzazioni criminali.

Nel corso degli anni è stata rilevata una crescita progressiva in termini numerici, passando dai 21 cittadini stranieri registrati nel 2000 agli attuali **49**, di cui 7 sono testimoni.

La loro ripartizione tra le organizzazioni criminali è leggermente diversa rispetto ai soggetti tutelati di nazionalità italiana, poiché fra i cittadini stranieri si annoverano **4** esponenti del terrorismo eversivo e **10** elementi provenienti dalla criminalità comune. Gli altri si suddividono in **14** affiliati alla Camorra, **9** alla 'Ndrangheta, **4** alla Mafia, **3** alla Sacra Corona Unita e **5** ad altre organizzazioni criminali.

Per i cittadini di origine africana l'area geografica di provenienza si focalizza prevalentemente nella fascia del Maghreb; infatti si contano 6 cittadini tunisini, 3 marocchini ed un algerino. Poco rappresentata è la restante parte del continente, con un cittadino di etnia rispettivamente della Costa d'Avorio, Ghana, Libia e Nigeria.

I Paesi dell'Est europeo, invece, contano una significativa rappresentanza con 7 cittadini rumeni, 3 albanesi, 3 polacchi, 2 di nazionalità slovacca ed uno proveniente rispettivamente da Ucraina e Repubblica Ceca.

Inoltre vi sono 6 cittadini sudamericani (2 provenienti rispettivamente da Argentina e Colombia, 1 rispettivamente da Brasile e Venezuela) e 6 asiatici (3 provenienti rispettivamente da Cina e Pakistan).

Da ultimo si segnalano 2 cittadini svizzeri, un tedesco, uno spagnolo, un belga ed un turco.

PARTE SECONDA

I RISULTATI

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LA SICUREZZA

a) Gli accompagnamenti

Il sistema di protezione è fondato prevalentemente sulla mimetizzazione dei soggetti; infatti coloro che sono sottoposti al programma tutorio vengono trasferiti, in genere, in una località lontana dal luogo d'origine.

Il loro rientro nel paese di provenienza rappresenta, quindi, un momento cruciale per l'incolumità personale. E' il caso tipico degli impegni di giustizia, in cui il tutelato è chiamato a deporre in tribunale e quindi, nella maggior parte dei casi, a rientrare in località di origine; i servizi di scorta, sia sotto il profilo professionale che finanziario, rappresentano un gravissimo onere per le Autorità locali di Pubblica Sicurezza che, nel semestre in esame, hanno effettuato **4523** accompagnamenti di collaboratori e **139** di testimoni.

Al fine di rafforzare i profili di sicurezza, nel corso degli anni si è incrementata la tendenza all'utilizzo del sistema delle audizioni a distanza, la c.d. "videoconferenza", mediante collegamento audiovisivo. Tale strumento, inoltre, consente un notevole risparmio nell'impiego di mezzi ed uomini. Nel periodo gennaio-giugno 2010 si è fatto ricorso all'escussione tramite videoconferenza **1648** volte per i collaboratori e **17** per i testimoni.

Tuttavia i servizi di accompagnamento e scorta delle persone protette non si limitano ai soli impegni processuali, ma si rendono necessari in tutte le occasioni in cui gli interessati sono costretti ad allontanarsi dalla località protetta per visite mediche, improrogabili impegni familiari o lavorativi. Anche in questi casi le scorte vengono effettuate dalle locali Autorità di Pubblica Sicurezza.

In questo ultimo semestre l'Arma dei Carabinieri ha svolto **7501** servizi di scorta a persone protette, impiegando **16.703** unità di

personale; la Polizia di Stato è stata impegnata in **3044** accompagnamenti, utilizzando **6712** unità di personale; infine, la Guardia di Finanza ha espletato **1058** accompagnamenti, impegnando **2463** unità di personale.

Questi dati mettono in maggior risalto il gravoso onere rappresentato dalla gestione dei servizi di tutela, il cui costo, in termini di spese di missione e di lavoro straordinario, va a gravare direttamente sul bilancio, peraltro già esiguo, delle Forze di Polizia.

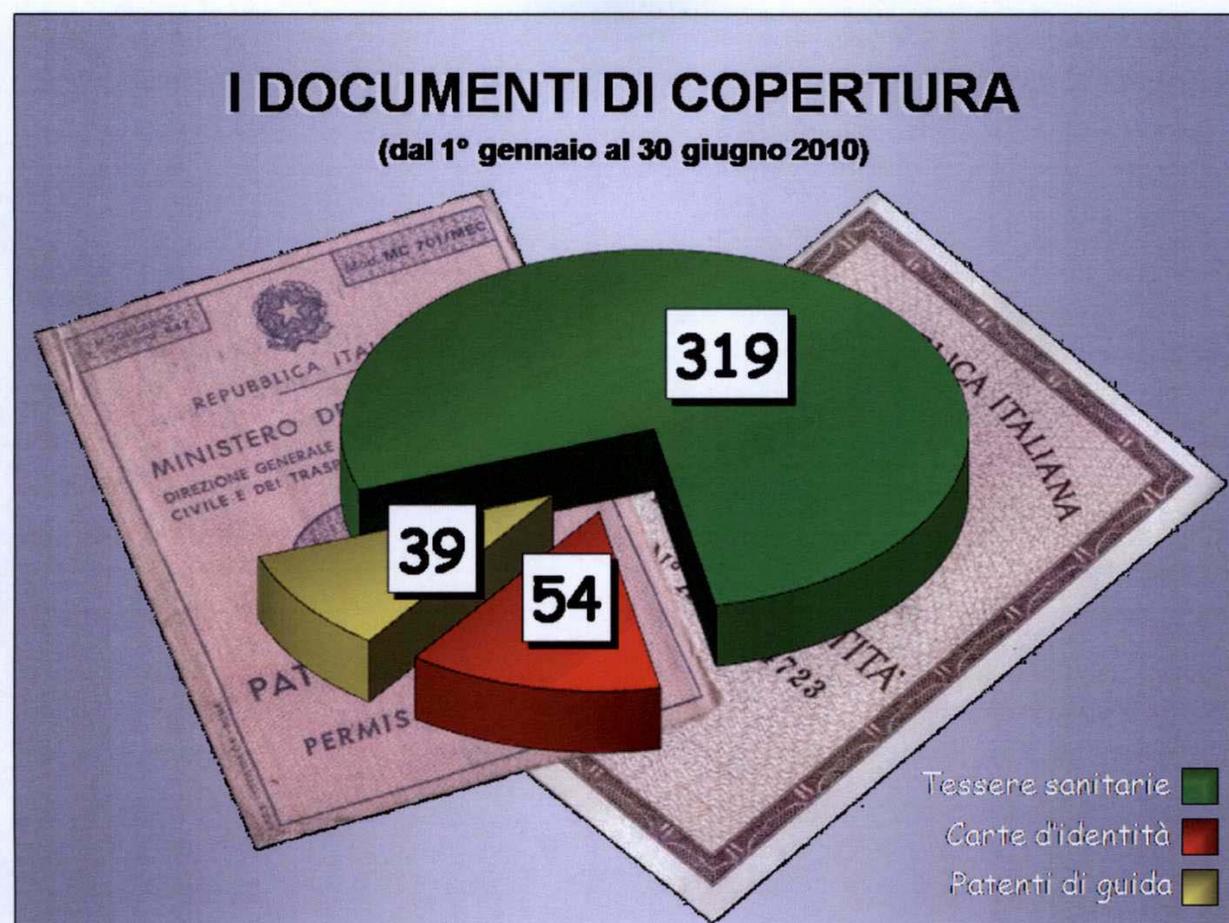
b) I documenti di copertura

La documentazione di copertura costituisce un ulteriore strumento volto ad incrementare i profili di sicurezza delle persone sotto protezione.

In base alla normativa vigente il Servizio Centrale di Protezione, su istanza degli interessati cura, di concerto con gli Uffici competenti, l'emissione ed il rinnovo di carte di identità, patenti di guida, tessere sanitarie e codici fiscali con generalità fittizie. Inoltre, il medesimo Servizio provvede alla custodia ed al rinnovo della documentazione con generalità reali che, allo scadere del programma di protezione, viene restituita agli interessati.

Nel primo semestre del 2010 sono state rilasciate 54 carte di identità, 319 tessere sanitarie e 39 patenti di guida con generalità di copertura. Contestualmente si è provveduto al rinnovo di 255 carte di identità e 61 passaporti o lasciapassare ed al rilascio di 1370 certificazioni di vario genere con generalità reali.

Nel novero dei dati menzionati vanno inclusi, altresì, i documenti di copertura rilasciati a soggetti sottoposti a piano provvisorio di protezione che si trovano in particolari condizioni di rischio, secondo quanto disposto dalla Commissione Centrale in data 27.11.2008 che mantiene in merito un'attenta supervisione.



Altro strumento di mimetizzazione è il trasferimento di residenza presso i c.d. “poli residenziali fittizi”, istituiti d’intesa con gli Enti locali. Essi consistono nel trasferimento della residenza anagrafica dal luogo di origine ad una località individuata dal Servizio Centrale di Protezione che, per ovvie ragioni, non può coincidere con il luogo di dimora reale nella località protetta.

Secondo una prassi ormai consolidata nel semestre in esame sono stati effettuati 198 trasferimenti di residenza presso i poli fittizi in uso al Servizio Centrale di Protezione.

Infine, data la presenza sempre più massiccia di cittadini stranieri nel sistema tutorio, corre obbligo fare un breve cenno alle problematiche inerenti al rilascio della documentazione di copertura ai soggetti extracomunitari.

La normativa vigente non consente il rilascio di documenti di copertura a tale categoria di cittadini: per tale ragione, al fine di consentirne la permanenza nel nostro territorio nazionale, si è giunti ad un accordo con la Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere che prevede il rilascio, per i soggetti in questione, del permesso di soggiorno per motivi umanitari, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera c-ter del D.P.R. 394/99, come modificato dall'art. 11 del D.P.R. 334/04.

Tale tipologia di documento viene rilasciata dalla Questura competente, previa dichiarazione del Servizio Centrale di Protezione attestante che il beneficiario è ammesso nel circuito tutorio.

Il Decreto Legislativo 29 marzo 1993 n. 119 disciplina l'istituto del cambio delle generalità, una misura di carattere eccezionale e definitiva che prevede la nascita di un nuovo soggetto anagrafico, senza alcun legame con l'identità originaria. Di norma viene concessa quando tutte le altre misure previste dal programma di protezione si sono dimostrate inadeguate ai fini della tutela dei soggetti interessati.

Nel corso degli anni l'applicazione di tale misura ha posto in evidenza alcune problematiche connesse alle situazioni soggettive ed oggettive dei beneficiari che, come noto, spesso risultano gravati da condanne a pene detentive e sottoposti ad interdizione legale.

In tali casi l'applicazione del cambio delle generalità, che comporta una totale schermatura del legame tra vecchia e nuova identità, consentiva, in un primo momento, di eludere gli obblighi di legge e di richiedere autorizzazioni o "status" cui non avrebbero avuto diritto con le generalità originarie, violando quindi l'art. 4, comma 3, del Decreto Legislativo 11/1993.

L'art. 17, comma 4, del nuovo Regolamento di applicazione delle speciali misure di protezione (D.M. 23.04.2004, n. 161) ha posto rimedio a tale inconveniente, disciplinando le modalità di attuazione per trasferire, nel nuovo nominativo, le situazioni soggettive dell'interessato (obblighi di legge, procedimenti penali, civili e amministrativi, risultanze del casellario giudiziale).

Con le suddette modalità è possibile, seppur in maniera riservata, effettuare controlli sull'uso della nuova identità, evitando il consolidarsi di situazioni di incompatibilità con la nuova normativa.

Naturalmente anche tale istituto non può essere applicato ai cittadini stranieri e deve comunque essere esteso a tutti i componenti del nucleo familiare del soggetto richiedente.

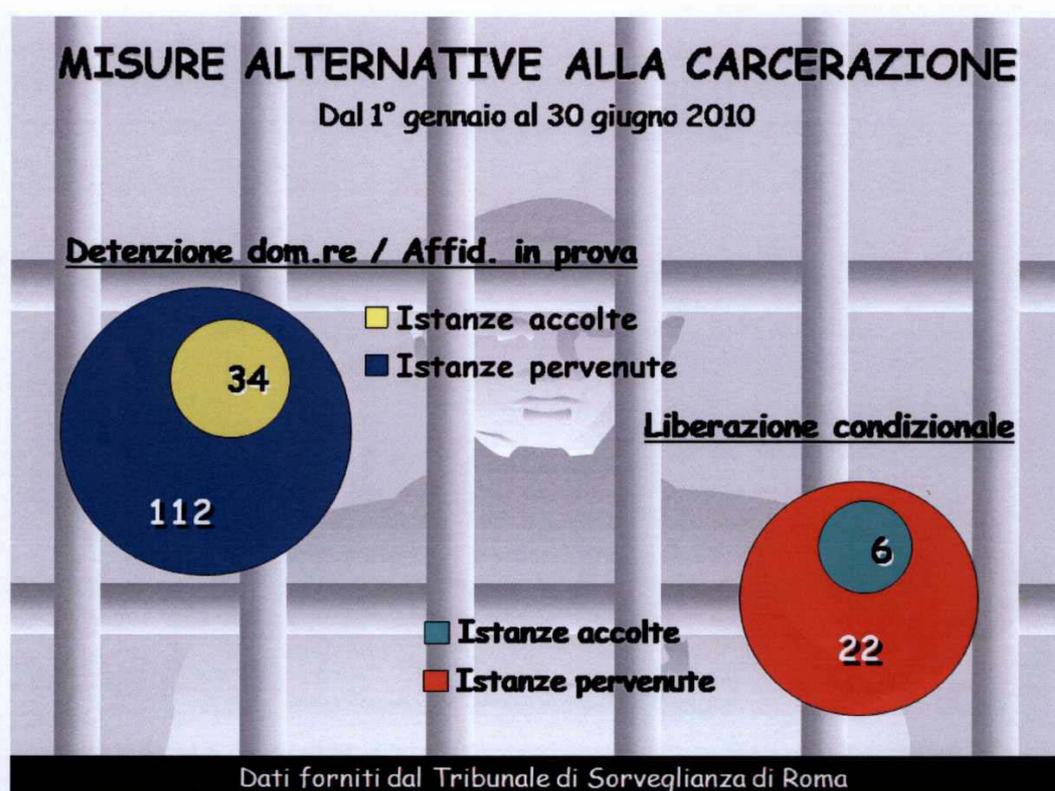
Nel periodo gennaio-giugno 2010, con decreto della Commissione Centrale, è stato autorizzato il cambiamento delle generalità per 1 testimone e 2 collaboratori, a cui si aggiungono i decreti inerenti 2 familiari. Nel medesimo periodo sono stati consegnati i documenti recanti le nuove generalità a 3 collaboratori ed a 14 loro familiari, nonché ad un testimone e 6 familiari di testimoni, per i quali il beneficio del cambiamento delle generalità era stato concesso in data antecedente.

c) La posizione giuridica dei collaboratori



Per le persone sottoposte a speciale programma di protezione il legislatore ha previsto la possibilità di assegnazione al lavoro esterno, la concessione di permessi premio e l'ammissione alle misure alternative al carcere stabilite nel capo VI della Legge n. 354/75, che vengono disposte sentito il parere dell'Autorità che ha deliberato il programma.

Alla data del 30 giugno 2010 risultano, su un totale di 957 collaboratori di giustizia, **342** persone che beneficiano delle misure alternative alla detenzione, **393** in stato di libertà e **222** ristrette in istituti penitenziari.



Il Tribunale di Sorveglianza, ai fini della concessione dei benefici penitenziari richiede, altresì, la valutazione delle caratteristiche della collaborazione prestata dai soggetti interessati nonché della loro pericolosità sociale e l'accertamento che non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata. Inoltre è necessario che il condannato abbia scontato almeno un quarto

della pena inflitta, o, in caso di condanna all'ergastolo, almeno dieci anni di pena.

Nel semestre in esame detto organo, su 78 richieste prese in esame per la detenzione domiciliare, ne ha accolte **30**; contestualmente ha valutato 34 richieste di affidamento in prova al Servizio sociale, accogliendone **4**; infine ha concesso la libertà condizionale a **6** collaboratori su 22 richieste pervenute.

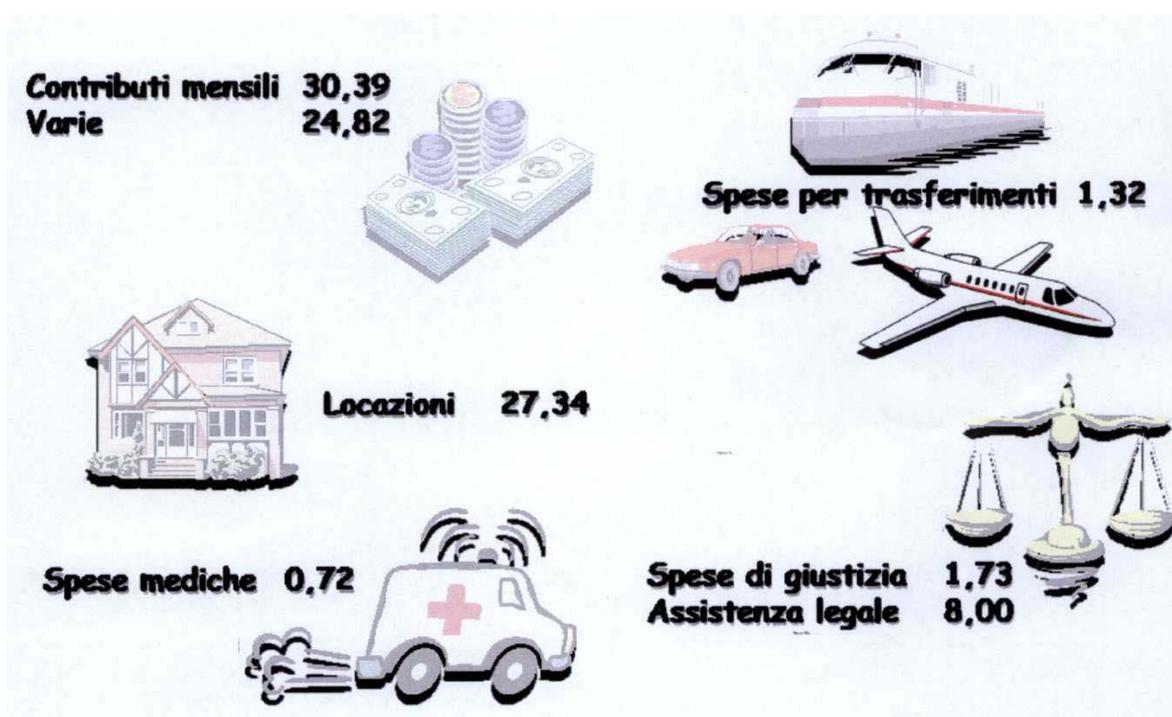
CAPITOLO II

L'ASSISTENZA

a) L'assistenza economica

I programmi di protezione prevedono, oltre a tutti gli strumenti necessari volti a garantire l'incolumità personale dei soggetti tutelati, l'attuazione di misure di assistenza economica che comprendono la sistemazione alloggiativa, le spese per i trasferimenti e per esigenze sanitarie, l'assistenza legale e l'assegno di mantenimento, nel caso di impossibilità del soggetto di svolgere attività lavorativa.

DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE SPESE SOSTENUTE DAL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE NEL 1° SEMESTRE 2010



L'entità dell'assegno di mantenimento viene stabilita dalla Commissione Centrale e, comunque, non può superare un ammontare di

cinque volte l'assegno sociale di cui all'art. 3, commi 6 e 7, della Legge n. 335/1995.

Nel periodo gennaio-giugno 2010 il costo dell'attuazione di tali misure ha raggiunto la cifra complessiva di € **36.846.707,04**, evidenziando un incremento delle spese rispetto al semestre precedente (€ 34.112.645,02 al 31.12.2009).

Osservando le percentuali relative ai singoli capitoli di spesa si rileva che sia le spese varie che quelle per gli alberghi e per l'assistenza legale hanno subito un incremento che supera il punto percentuale, passando le prime dal 22,98% al **24,82%**, le seconde dal 3,74% al **5,68%** e le terze dal 5,88% all'**8,00%**. Si sono altresì incrementate, anche se in maniera infinitesimale, le spese di giustizia, passate dall'1,44% all'**1,73%**, e quelle per i trasferimenti, dallo 0,86% all'**1,32%**.

Al contrario, le spese per l'assistenza sanitaria hanno subito un impercettibile decremento, passando dallo 0,84% allo **0,72%**, il costo dei contributi mensili è sceso di quasi un punto percentuale, passando dal 31,34% al **30,39%** ed infine le spese per le locazioni hanno subito una riduzione più marcata, passando dal 32,92% al **27,34%**.

Tuttavia, occorre rilevare che la totalità dei dati economici esposti risente della insufficienza di fondi sul capitolo 2840, che comporta l'impossibilità di fronteggiare gli impegni di spesa assunti nei tempi tecnici contrattualmente previsti.

Anche, l'apparente decremento della spesa sostenuta per le locazioni di immobili (destinati ad esigenze abitative connesse con l'attuazione delle misure tutorie) è di fatto determinato dall'impossibilità di corrispondere i canoni dovuti per il mese di giugno entro il termine del semestre, la cui regolare erogazione avrebbe riportato il *trend* di spesa sostanzialmente in linea con il dato registrato nel semestre precedente.

Deve altresì evidenziarsi che, malgrado una gestione delle spese molto oculata, l'erogazione dei servizi primari di assistenza è sempre più a rischio poiché, nel corso degli anni, le risorse destinate all'attuazione delle misure di protezione hanno subito una notevole riduzione.

Contestualmente, la carenza di fondi ha di fatto impedito la fuoriuscita dai programmi tutori di numerosi collaboratori (per i quali è già stata deliberata la capitalizzazione delle misure economico-assistenziali), con conseguente incidenza negativa sull'entità dei costi gestionali, risultata accresciuta dal consequenziale aumento del numero di persone che permangono a programma.

Di 180 capitalizzazioni, deliberate alla data del 31.12.2009, per un onere complessivo stimabile in € 18.000.000 la carenza di fondi disponibili ha reso possibile darne esecuzione a soltanto 40, risultate a vario titolo improcrastinabili, per una spesa globalmente sostenuta di € 1.500.000 ed un residuo debito di esercizio, già riscontrabile nel 1° semestre 2010, pari ad € 16.500.000, relativo alle somme connesse alle 140 capitalizzazioni deliberate e non erogate.

A conferma della gravità dell'analisi dei costi rapportata al *plafond* delle risorse disponibili sul capitolo 2840 basti evidenziare che per il corrente anno il Bilancio dello Stato, alla voce “*spese per la gestione di coloro che sono sottoposti a protezione*”, ha previsto stanziamenti in misura notevolmente inferiore al solo fabbisogno economico rappresentato per le spese ordinarie.

Infatti, il Servizio Centrale di Protezione, per la copertura delle sole spese obbligatorie (contributi mensili e locazioni) del primo semestre del 2010, ha ottenuto la somma di € 12.000.000 a fronte di una richiesta di € 24.864.245, il che ha consentito (utilizzando anche il residuo di cassa derivante dall'esercizio precedente) di erogare unicamente le suesposte capitalizzazioni a carattere di improcrastinabilità nonché di provvedere al pagamento dei contributi mensili e dei canoni di locazione fino al mese di maggio.

Al fine di assicurare la funzionalità minima del sistema tutorio si delinea quindi la necessità di adeguare l'entità delle risorse disponibili agli impegni di spesa derivanti *ex lege* dall'attuazione dei programmi di protezione.

b) L'assistenza sanitaria

Nelle misure assistenziali destinate alla popolazione protetta è compreso il diritto all'assistenza sanitaria, che viene attuato con la supervisione dell'Ufficio Sanitario del Servizio Centrale di Protezione.

I due medici ed il personale di supporto che compongono detto Ufficio hanno svolto un'intensa attività di assistenza che si è concretizzata, nel semestre in questione, nell'esame di 1852 istanze di rimborso per spese relative a farmaci ed a prestazioni specialistiche non effettuabili tramite le strutture del Servizio Sanitario Nazionale.

Come previsto dalla prassi applicativa sono state eseguite 4 visite, su richiesta dell'Autorità Giudiziaria, al fine di fornire pareri sia clinici che medico-legali volti a determinare la compatibilità col regime carcerario e l'idoneità a comparire in giudizio dei soggetti interessati.

Inoltre, il personale sanitario ha provveduto alla conversione delle cartelle cliniche con nominativi di copertura per consentire il proseguimento delle cure in regime di protezione, oltre alla conversione delle documentazioni vaccinali dei figli di collaboratori e testimoni.

c) L'assistenza psicologica

Parallelamente, la popolazione tutelata ha la possibilità di fruire dell'assistenza psicologica, curata dal personale dell'Ufficio Assistenza Psicologica istituito presso il Servizio Centrale di Protezione.

I tre Direttori Tecnici Psicologi, coadiuvati dal personale di supporto assegnato a detto Ufficio, hanno svolto un'intensa attività di assistenza e sostegno rivolta a collaboratori, testimoni e familiari con lo scopo di individuare ed analizzare le problematiche rappresentate dagli interessati.

La loro attività si è concretizzata sia in interventi diretti (incontri e colloqui con la popolazione protetta) che attraverso incontri con responsabili e specialisti delle strutture sanitarie pubbliche e socio-assistenziali dislocate sul territorio nazionale, con lo scopo di garantire una

continuità terapeutica ed elevati standard qualitativi agli interessati, a seguito del trasferimento in località protetta.

Corre l'obbligo di sottolineare che tutte le tipologie di intervento, disposte dall'Autorità Giudiziaria o richieste direttamente dagli interessati, hanno la finalità di individuare la soluzione più idonea caso per caso.

Nel periodo in esame sono stati effettuati 26 incontri con varie figure professionali del settore sanitario e socio-assistenziale, al fine di rafforzare e migliorare una rete di contatti già avviata nei semestri precedenti con Ospedali, Consultori, CSM, Centri di neuropsichiatria infantile, Centri di Psicologia dell'età evolutiva, SERT, Comunità terapeutiche, Case Famiglia, Case Alloggio.

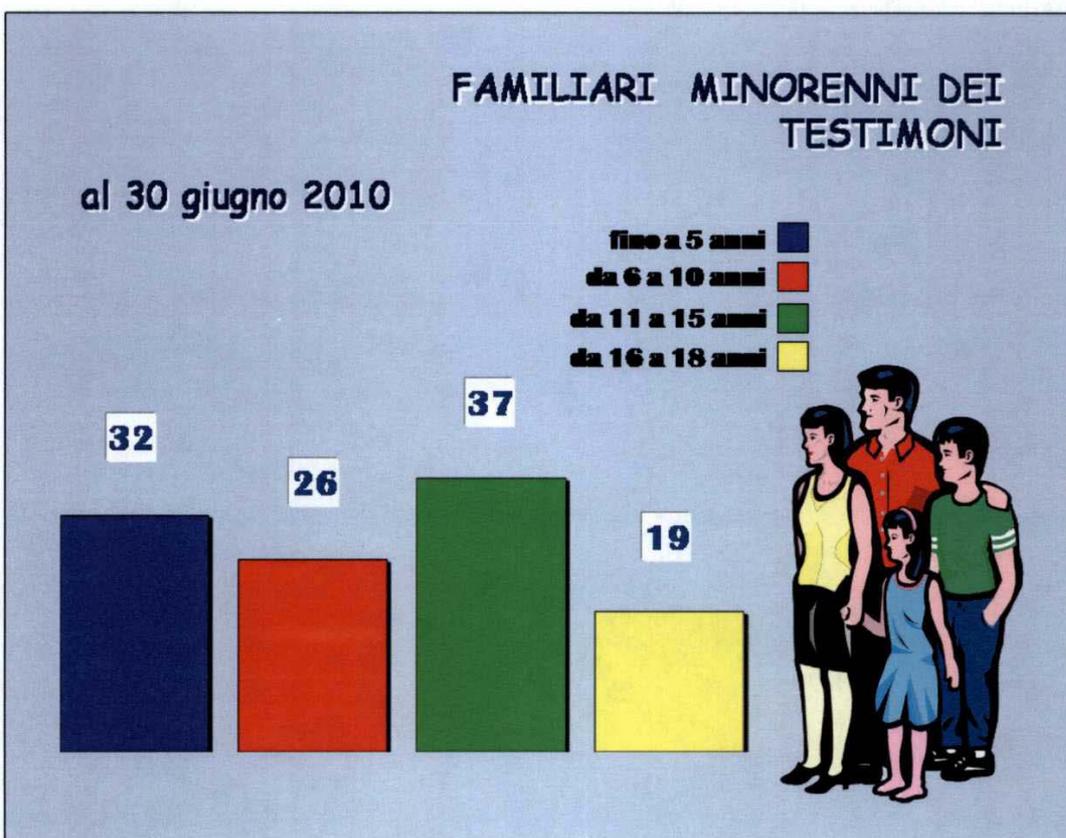
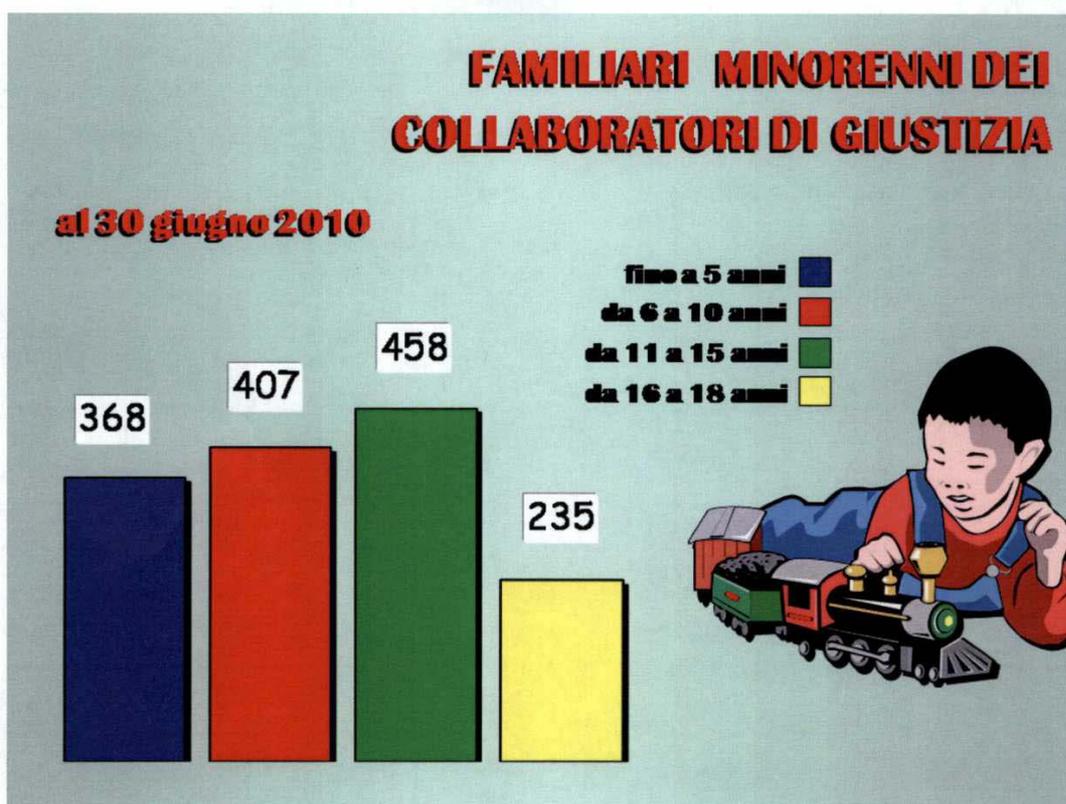
Nel medesimo periodo, durante le missioni nel territorio nazionale, gli Psicologi di questo Servizio hanno incontrato 13 testimoni e 27 loro familiari, nonché 25 collaboratori e 57 loro familiari. Presso la sede di Roma hanno effettuato colloqui e consulenze con 10 testimoni e 22 loro familiari, e con 19 collaboratori e 42 loro familiari.

Le problematiche emerse nel corso di questi incontri, pur non avendo valore statistico, rappresentano il risultato di anni di osservazione. Negli adulti le patologie più frequenti sono: disturbi legati all'ansia, problemi di adattamento, disturbi dell'umore, tendenza alla depressione e disturbi post-traumatici da stress.

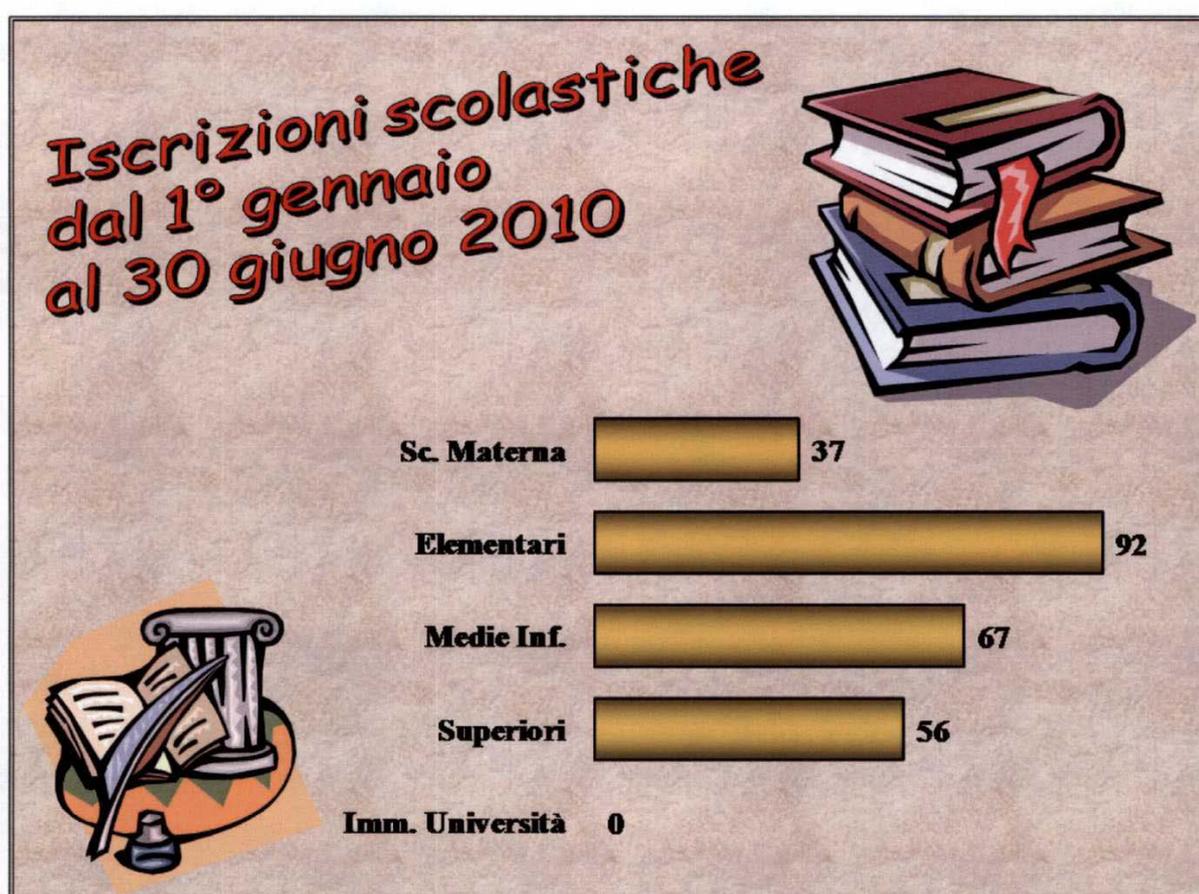
d) L'assistenza ai minori

In termini numerici, la fascia d'età più ampia in cui vengono suddivisi i familiari di collaboratori e testimoni è risultata quella compresa tra 0 e 18 anni con **1582** elementi complessivi, a cui si aggiunge **un solo** minore titolare di programma di protezione, in qualità di testimone.

Inoltre, la ripartizione della popolazione minorenni per fasce d'età ha evidenziato, in questo semestre, un'altissima percentuale di ragazzi in età scolare con **400** elementi di età compresa tra 0 e 5 anni, **433** tra 6 e 10 anni, **495** tra 11 e 15 anni e **254** tra 16 e 18 anni.



Appare evidente perciò che obiettivo primario di questo Servizio è assicurare l'assolvimento degli obblighi scolastici per questi minori, in quanto mezzo insostituibile di reinserimento sociale e di crescita personale. Nel semestre in esame sono state effettuate 37 nuove iscrizioni alla scuola materna, 92 alla scuola elementare, 67 alla scuola media e complessivamente 56 iscrizioni alla scuola superiore, di cui 22 presso istituti tecnici, 18 presso istituti professionali, 9 presso licei e 7 presso istituti magistrali.



Inoltre, particolare attenzione viene posta sulla tutela del benessere psicologico di questa consistente fascia di popolazione protetta.

Nel periodo gennaio-giugno 2010, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione hanno effettuato complessivamente 82 colloqui con minori, sia

nel corso delle missioni sul territorio nazionale che presso la sede di Roma.

Le reazioni più frequentemente rilevate, come detto in precedenza, non hanno valore statistico in quanto non sono frutto di studi sistematici, ma di osservazione diretta sul campo.

Nei bambini i disturbi più evidenti sono: difficoltà nella socializzazione, chiusura verso l'esterno, disturbi del comportamento ed una serie di sintomi tra cui enuresi ed incubi notturni. Negli adolescenti si manifestano principalmente: rifiuto della situazione e dei genitori, difficoltà a socializzare, abbandoni scolastici, introversione, fenomeni di generalizzata oppositività-aggressività, devianza, fughe e gravidanze precoci.

e) Il reinserimento socio-lavorativo

Il programma di protezione può comprendere delle misure atte a favorire il reinserimento economico e sociale dei soggetti tutelati. Per l'attuazione di tali misure il Servizio Centrale di Protezione opera di concerto con tutte le altre Amministrazioni centrali o periferiche eventualmente interessate.

Nella sostanza questo Servizio, pur non potendo reperire direttamente posti di lavoro, ha il compito di agevolare, quando possibile, il ripristino in località protetta dell'attività lavorativa svolta in precedenza o, comunque, fornire tutti gli strumenti amministrativi necessari al reperimento di un'occupazione.

Innanzitutto occorre accertare se esista la possibilità di un trasferimento lavorativo qualora la Ditta o l'Ente datore di lavoro abbia altre sedi oltre a quella della località di origine. In tal senso i dipendenti pubblici sono agevolati poiché possono usufruire dell'istituto del comando o del distacco presso altra sede.

Negli altri casi è compito di questo Servizio segnalare agli interessati tutte le opportunità lavorative presenti sul territorio e migliorare la loro professionalità, facilitando l'accesso ai corsi di formazione professionali regionali.

Inoltre, il D.M. 138/2005 definisce le misure e gli strumenti per la conservazione del posto di lavoro occupato prima dell'ingresso nei programmi di protezione, oltre a forme di salvaguardia dell'anzianità contributiva.

In virtù di tale normativa nel semestre in esame sono stati effettuati 40 trasferimenti di trattamenti pensionistici, rilasciate 2 autorizzazioni da parte delle Camere di Commercio, collocati in aspettativa, o in istituti analoghi, 2 soggetti tutelati, ed infine 43 persone hanno trovato occupazione. Sul fronte della formazione c'è stata soltanto un'iscrizione a corsi professionali.

Tuttavia l'esperienza accumulata negli anni ha dimostrato che lo strumento più efficace per il reinserimento lavorativo è la capitalizzazione delle misure assistenziali, che viene concessa unicamente previa presentazione di un concreto e documentato progetto lavorativo. Per i collaboratori l'importo massimo erogabile corrisponde a 5 anni di contributi mensili, mentre per i testimoni può arrivare fino all'equivalente di 10 anni di contributi.

Tale strumento consente principalmente l'avvio di attività di lavoro autonomo, che costituiscono una valida alternativa ai rapporti di tipo impiegatizio che sono sempre più difficili da reperire dato lo stato di perenne crisi del mercato occupazionale.

Nel semestre gennaio-giugno 2010 la Commissione Centrale ha deliberato la capitalizzazione per 6 collaboratori e 2 testimoni.

CAPITOLO III

LE VIOLAZIONI, LE REVOCHE DEI PROGRAMMI E I RICORSI AMMINISTRATIVI

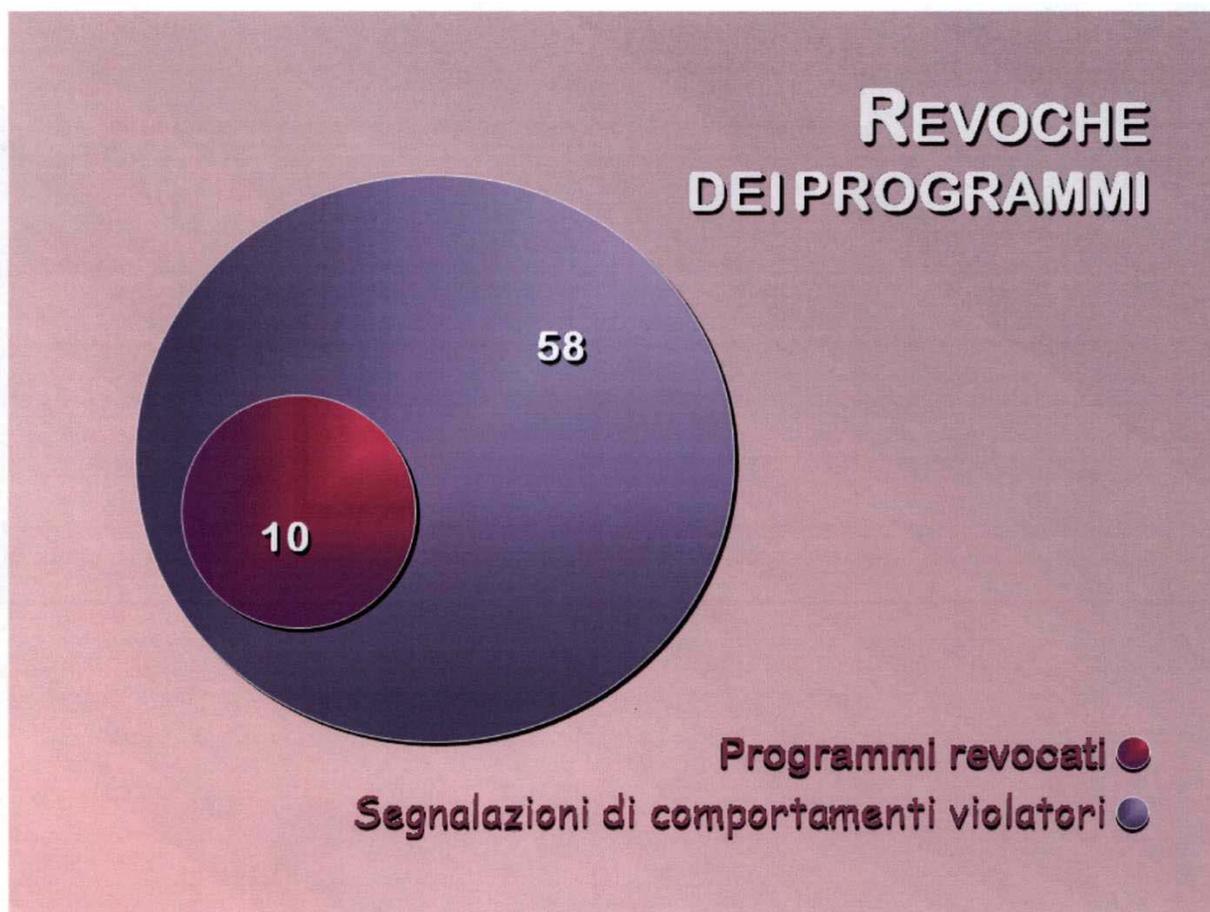
Al fine del raggiungimento degli obiettivi posti dai programmi di protezione i soggetti tutelati sono tenuti ad osservare una serie di regole, stabilite dal legislatore.

All'atto della sottoscrizione delle speciali misure gli interessati si impegnano personalmente, tra l'altro, ad attenersi alle norme di sicurezza e a collaborare attivamente per l'esecuzione di tali misure; a sottoporsi ad interrogatori o ad altro atto di indagine, ivi compresa la redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione; ad adempiere agli obblighi previsti dalla legge; a non rilasciare a soggetti diversi dall'Autorità Giudiziaria, dalle Forze di Polizia e dal proprio difensore dichiarazioni concernenti fatti comunque di interesse per i procedimenti in relazione ai quali prestano la loro collaborazione; a non incontrare né contattare alcuna persona dedita al crimine.

In tal senso, il Servizio Centrale di Protezione svolge la sua attività di controllo segnalando alla Commissione Centrale gli eventuali comportamenti violatori tenuti da collaboratori e testimoni che, nei casi più gravi, possono condurre all'estromissione dal programma di protezione.

Nel primo semestre del 2010 questo Ufficio ha inoltrato alla Commissione Centrale **58** segnalazioni, di cui **45** consistono in violazioni al codice comportamentale e **13** costituiscono reati. Di questi **4** sono reati contro il patrimonio, **2** contro la Pubblica Amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia, **1** contro la persona e per traffico di stupefacenti ed infine **3** di altro genere.

Nello stesso periodo la Commissione Centrale ha deliberato la revoca prima della scadenza o la non proroga del programma di protezione, per segnalazioni avvenute in precedenza, per **9** collaboratori e **1** testimone.



I soggetti estromessi dal circuito tutorio hanno la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo al fine di ottenere la riammissione nei programmi di protezione.

La materia dei ricorsi amministrativi, di cui alla normativa della Legge 06.12.1971, n. 1034, istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali, viene presentata per la prima volta nel presente elaborato in considerazione dell'elevato numero di ricorsi presentati.

La normativa sui collaboratori di giustizia ha maturato ormai un ventennio e l'ultima modifica propria dei ricorsi amministrativi risale alla Legge n. 45/2001, che ha rivisitato l'art. 10 della precedente Legge n. 82/1991 che, a sua volta, al comma 2 *septies*, dispone: "nel termine entro il quale può essere proposto il ricorso giurisdizionale ed in pendenza del medesimo provvedimento di cui al comma 2 *sexies* rimane sospeso sino a contraria determinazione del giudice in sede cautelare e di merito".

Con il sistema attuale, infatti, gli effetti del provvedimento di revoca sono “congelati” fino alla decisione del giudice amministrativo, almeno in sede cautelare, che talvolta ha tempi anche pluriennali, ed il Servizio Centrale di Protezione è costretto ad erogare le misure di assistenza economica per tutto il periodo.

Al 30 giugno 2010 i ricorsi pendenti presso il Tribunale Amministrativo Regionale risultano oltre un centinaio di cui:

24 pendenti senza richiesta di sospensiva;

26 pendenti con richiesta di sospensiva non ancora decisi in sede cautelare.

Per i rimanenti si attende la decisione di merito.

Il numero decisamente alto di ricorsi pendenti, nonché la durata dei processi, vanificano le delibere di revoca della Commissione Centrale che “*ope legis*” deve mantenere a programma i ricorrenti sino alla decisione cautelare o di merito, con aggravio notevole di spesa per l’Amministrazione, che difficilmente potrà recuperare quanto corrisposto.

Sarebbe auspicabile una modifica in senso restrittivo della normativa di riferimento, nel senso di abrogare la disciplina attualmente prevista della sospensione automatica degli effetti del provvedimento di revoca, o non proroga, delle speciali misure di protezione fino alla pronuncia in sede cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

L'ordinamento giuridico italiano, in materia di persone sottoposte a programma di protezione, stabilisce una distinzione tra lo status di testimone e quello di collaboratore, introdotta con la Legge n. 45/2001.

In base a tale normativa il testimone è colui che assume, rispetto ai fatti delittuosi sui quali rende dichiarazioni, il ruolo di persona offesa o di persona informata sui fatti. Inoltre, nei suoi confronti non deve essere stata disposta alcuna misura di prevenzione.

Per questa categoria di soggetti il legislatore ha previsto una serie di misure di natura economica volte a ripristinare il più possibile il tenore di vita condotto precedentemente all'ingresso nel sistema tutorio, nonché interventi destinati a curare il più possibile il benessere psicologico degli interessati.

Al fine di evitare lo stress del trasferimento in località protetta, laddove possibile, per i testimoni è prevista l'applicazione di speciali misure di protezione in località d'origine. Alla data del 30 giugno 2010 risultano **8** testimoni protetti in località d'origine.

Nel caso in cui l'esposizione al pericolo sia tale da rendere imprescindibile il trasferimento in località protetta le misure di assistenza economica si concretizzano con l'erogazione, in aggiunta agli assegni mensili, di contributi economici *una tantum* volti a soddisfare le esigenze più svariate (materiale didattico per lo studio e la formazione, trasporti e viaggi, acquisto di mobili, ecc.). Inoltre è prevista la corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, da concordare con la Commissione Centrale, a meno che gli interessati non abbiano avuto accesso alle elargizioni di cui alla Legge n. 144/1999 in materia antiracket.

Dal punto di vista lavorativo la normativa vigente assicura ai testimoni dipendenti pubblici il mantenimento del posto di lavoro o il collocamento presso altra Amministrazione dello Stato. I dipendenti privati possono chiedere il rimborso dei contributi volontari versati per la

durata intera del periodo in cui non hanno potuto svolgere attività lavorativa per motivi di sicurezza.

Ciononostante, come già detto in precedenza, lo strumento migliore per il reinserimento nel mondo del lavoro è risultato essere la capitalizzazione delle misure assistenziali, che per i testimoni viene determinata sommando l'importo degli assegni mensili fino ad un periodo massimo di 10 anni. Nel periodo gennaio-giugno 2010 la Commissione Centrale ha disposto la capitalizzazione per 6 testimoni. Inoltre, attualmente è in vigore una convenzione con un Istituto di Credito che consente ai testimoni di accedere a forme di finanziamento con tassi agevolati volti a favorire sia l'acquisto di immobili che l'avvio di attività lavorative.

Un'ulteriore facilitazione prevista per i testimoni che sono costretti ad abbandonare il luogo d'origine è il diritto ad alienare allo Stato, a prezzo di mercato, i beni immobili.

Infine corre obbligo menzionare che, in base ad accordi tra il Dipartimento di Pubblica Sicurezza ed il Servizio medico-legale dell'INPS, gli interessati possono richiedere l'accertamento del c.d. "danno biologico" conseguente all'inserimento nei programmi di protezione. Il danno accertato viene liquidato come voce aggiuntiva alla capitalizzazione delle misure assistenziali.

Tuttavia è importante sottolineare come tutti gli interventi economici e le agevolazioni spesso non siano sufficienti a rimediare ai disagi di chi, in seguito alla scelta di testimoniare, è stato costretto a cambiare vita.

Dal punto di vista materiale l'applicazione di tali strumenti risulta difficoltosa poiché non è semplice accertare con sicurezza il mancato guadagno, oppure il valore degli immobili in località d'origine non è sufficiente per acquistarne uno analogo in località protetta, o ancora l'entità del danno biologico quantificata dall'INPS viene ritenuta inadeguata dagli interessati.

Sotto il profilo psicologico, inoltre, si è riscontrata nei testimoni la sensazione di abbandono da parte delle istituzioni a cui si aggiunge la

sensazione di isolamento nell'ambito del nuovo contesto sociale in cui si vengono a trovare a seguito del trasferimento in località protetta. Da non sottovalutare poi il disagio conseguente all'applicazione delle regole per garantire la sicurezza personale.

Alla luce di quanto sopra questo Servizio ha cercato di porre l'accento su un'attenta opera di valutazione delle singole situazioni, anziché sulla rigida applicazione della normativa, svolgendo quindi un lavoro di mediazione al fine di individuare le soluzioni più soddisfacenti caso per caso.

In quest'ottica gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione sono particolarmente attivi in tutto il territorio nazionale effettuando colloqui con i soggetti interessati con lo scopo di individuare i disagi e prospettare le possibili soluzioni. Nel periodo in esame hanno usufruito di tale sostegno, sia nel corso delle missioni sul territorio nazionale che presso la sede di Roma, **23** testimoni, **69** loro familiari e **34** minori.

CAPITOLO V

FORMAZIONE DEL PERSONALE

Nel corso degli anni si è ravvisata l'opportunità di curare in modo particolare la formazione del personale addetto alla gestione delle persone protette, sia che si tratti dei referenti territoriali, sia che si tratti del personale del Servizio Centrale di Protezione o delle sue Unità periferiche.

La particolarità della materia richiede infatti una professionalità specifica incentrata non solo sull'aspetto della sicurezza dei tutelati, ma anche sul fattore psicologico.

Il personale operante, per essere assegnato al Servizio o ai Nuclei Operativi di Protezione, deve anzitutto essere fortemente motivato, esprimendone il proprio gradimento, avere un'anzianità di almeno sei anni, possedere un titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione secondaria di secondo grado ed una soddisfacente valutazione nell'arco dell'ultimo biennio.

A tal proposito, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione, in collaborazione con gli psicologi del Centro Psicoattitudinale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, hanno realizzato un progetto sulla "Elaborazione e stesura del profilo professionale e psicoattitudinale dell'operatore S.C.P. e N.O.P." per meglio individuare e definire le caratteristiche individuali necessarie per poter assolvere, in maniera efficace e produttiva, alle peculiari responsabilità lavorative.

La prima scrematura dei candidati avviene attraverso colloqui effettuati dai funzionari del Servizio Centrale di Protezione, opportunamente preparati allo svolgimento della particolare attività.

Successivamente il personale selezionato frequenterà un corso specifico di due settimane.

La medesima attenzione viene rivolta al personale di Polizia Territoriale che, sebbene non dipendente dal Servizio, è costantemente impegnato per la tutela di collaboratori e testimoni. Infatti la Legge n.

82/1991 dispone che la salvaguardia della sicurezza delle persone sotto protezione sia affidata agli organi di Polizia Territoriale.

Al fine di consentire l'attuazione di questi delicatissimi compiti, quali impegni di giustizia, scorte, accompagnamenti in località d'origine, il Servizio si impegna nella formazione anche degli operatori di Polizia, curando specifici corsi di formazione finalizzati alla conoscenza delle dinamiche psicologiche dei collaboratori e testimoni nonché delle situazioni di stress.

Per realizzare i suddetti corsi, in considerazione dei delicati compiti che gli operatori sono chiamati a svolgere e dell'evoluzione delle tecniche formative, il Servizio Centrale di Protezione si è avvalso della collaborazione di docenti dell'Università “La Sapienza”, dell'Università Cattolica del “Sacro Cuore”, nonché del “Centro di Neurologia e Psicologia Medica” della Polizia di Stato.

Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha curato lo svolgimento del **2° Corso “La figura dell'operatore S.C.P. e N.O.P. nella gestione della popolazione protetta – ASPETTI PSICOLOGICI”**, articolato in 3 cicli per un totale di **180** operatori.

Un ulteriore obiettivo raggiunto in questo semestre è rappresentato dalla predisposizione e presentazione, con il supporto dell'Università “La Sapienza” di Roma e del Centro di Formazione Studi “Formez”, del progetto di ricerca denominato “WITNESS PROTECTION ASSISTANCE”, nell'ambito del programma “PREVENZIONE E LOTTA CONTRO LA CRIMINALITA' 2007-2013”, promosso dalla Commissione Europea – Direzione Generale della Giustizia, Libertà e Sicurezza. Poiché lo scopo del programma è l'elaborazione di una prassi comune per il sostegno e la tutela di coloro che entrano nei programmi di protezione, il progetto formativo presentato dal Servizio Centrale di Protezione è incentrato sull'analisi delle problematiche socio-relazionali della popolazione protetta e sulle conseguenti modalità di assistenza psicologica.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La relazione periodica sui collaboratori e testimoni di giustizia che il Signor Ministro dell'Interno presenta al Parlamento, secondo una prassi ormai consolidata, costituisce un momento non solo di riflessione sui risultati conseguiti nella specifica materia, ma anche di proposizione per meglio valorizzare ed ottimizzare l'attività del Servizio Centrale di Protezione.

In premessa si è detto che la disciplina sui collaboratori è in vita da quasi un ventennio e, come riferito in sede di Commissione Parlamentare, essa ha conosciuto tre momenti significativi:

quello antecedente al 1991, quando alla collaborazione si applicavano solo attenuanti al fine della diminuzione della pena;

l'applicazione della Legge 82/1991, dove la materia sulla collaborazione viene organicamente disciplinata con la creazione di un sistema di protezione appositamente costituito;

l'ultima fase, che si incentra sulla promulgazione della Legge 45/2001, ove viene sancita la netta distinzione tra collaboratori e testimoni e si demarca la competenza tra l'Autorità Giudiziaria e l'attività Amministrativa propria del Ministero dell'Interno.

Obiettivo fondamentale del legislatore è stato quello di incoraggiare la crescita spontanea dei collaboratori e testimoni al fine di avere il pieno controllo delle organizzazioni criminali e porre in atto tutti i rimedi di contrasto.

Volendo approntare un consuntivo panoramico, senza analizzare i dati relativi al semestre in corso che sono stati ampiamente documentati nell'elaborato, si ritiene opportuno soffermarsi sull'andamento dell'ultimo decennio ed evidenziare alcuni punti salienti di criticità, al fine di offrire al lettore un ulteriore "input" finalizzato a migliorare l'intero sistema.

Osserviamo, infatti, che nell'anno 2000 i collaboratori di giustizia in totale erano 1110 e, nel corso del tempo, non hanno subito variazioni di

rilievo sino al 2004, quando si sono attestati a 968 unità, con un decrescendo maggiormente significativo nell'anno 2006 (790 unità). Negli anni successivi si è notata una leggera ripresa sino al dato attuale, riferito al 30 giugno 2010, di 957 collaboratori protetti.

Il “trend” dei testimoni di giustizia offre invece un andamento molto più fluido: non si assiste a variazioni significative se non di una decina di unità. Infatti, dal totale di 61 testimoni nel 2000 si passa a 71 unità nel 2004 e 75 nel 2009. Nel semestre in esame risultano 72.

Anche i familiari dei collaboratori, con un “trend” in discesa, si attestano nell'anno 2000 a 3858 unità; nel 2006 se ne contano 2657, per poi risalire, sino al dato odierno, a 3641.

I familiari dei testimoni di giustizia ci riservano, invece, un “trend” sempre ascendente che da 145 unità nel 2000 passa al dato odierno di 261 unità

Naturalmente, a prima vista, l'analisi offre al lettore la presenza di grandi numeri sui quali opera l'intero sistema. Al 30 giugno 2010 le persone protette, sia collaboratori e testimoni che familiari, ammontano a ben 4931 unità.

L'attività del Servizio è finalizzata a garantire la sicurezza, l'assistenza e il reinserimento sociale delle persone protette; la continua crescita del numero delle persone sottoposte al programma di protezione ha evidenziato nel corso degli anni aspetti di criticità del sistema tutorio.

Infatti, partendo dal primo aspetto importantissimo della collaborazione, vediamo che esso è rappresentato dal c.d. “patto tutorio”, cioè una sorta di contratto nel quale il collaboratore o testimone di giustizia si impegna ad osservare le norme di sicurezza prescritte ed a partecipare attivamente all'esecuzione di dette misure.

Ora in genere il collaboratore, all'atto del suo ingresso nel sistema tutorio, viene portato in località protetta, ma spesso i testimoni di giustizia manifestano l'indisponibilità a trasferirsi, permanendo nel luogo di origine.

Una soluzione di tale tipo, nel rispetto assoluto della volontà del soggetto che non può certamente subire forme di protezione coattive, pur godendo dell'approvazione della Commissione Centrale, che l'adotta dopo aver acquisito i pareri delle Autorità competenti, comporta unicamente interventi economici strettamente contingenti, finalizzati ad agevolare il reinserimento sociale degli interessati, ed accorgimenti tecnici di sicurezza per le abitazioni e gli immobili di pertinenza dei testimoni, ma evidenzia una serie di difficoltà.

Infatti, con la permanenza nel luogo d'origine, il testimone continua a svolgere la propria attività, godendo soltanto del dispositivo di tutela e sicurezza che grava, come noto, sull'Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza, che spesso non possiede organico e mezzi finanziari sufficienti per garantire un servizio ottimale.

Un altro aspetto rilevante è la c.d. "capitalizzazione". Si tratta di un contributo straordinario finalizzato a porre fine al programma tutorio ed a favorire il reinserimento sociale dei soggetti protetti ai quali viene offerta una somma atta a garantire un'autonoma capacità reddituale, previa presentazione di un progetto finalizzato all'assunzione delle iniziative lavorative ovvero all'acquisto di un'abitazione.

Il Servizio Centrale di Protezione effettua l'attività istruttoria sulle richieste di capitalizzazione, al fine di verificare la praticabilità del "progetto di vita".

Tale attività ha spesso evidenziato una serie di problematiche: difficoltà nel riavviare un'attività economica in un contesto territoriale diverso da quello abituale, od anche nella realizzazione di attività imprenditoriali o professionali diverse da quelle svolte all'atto dell'ingresso nel circuito tutorio.

Inoltre, la possibilità di avviare un'attività lavorativa autonoma o imprenditoriale, tramite le somme erogate con la capitalizzazione, spesso non viene avvertita con favore dagli interessati, per la mancanza di specifiche professionalità e/o titoli di studio.

L'aspetto che purtroppo mette a dura prova l'efficienza dell'intero sistema è sicuramente quello finanziario, per l'inadeguatezza dei fondi in rapporto al numero della popolazione protetta.

Ma alla luce anche della crisi economica che attanaglia il Paese si ritiene che, pur con tante difficoltà, l'intero apparato di protezione risponda ancora con vigore alle finalità proprie, offrendo un insostituibile mezzo di contrasto alla lotta contro la criminalità organizzata.