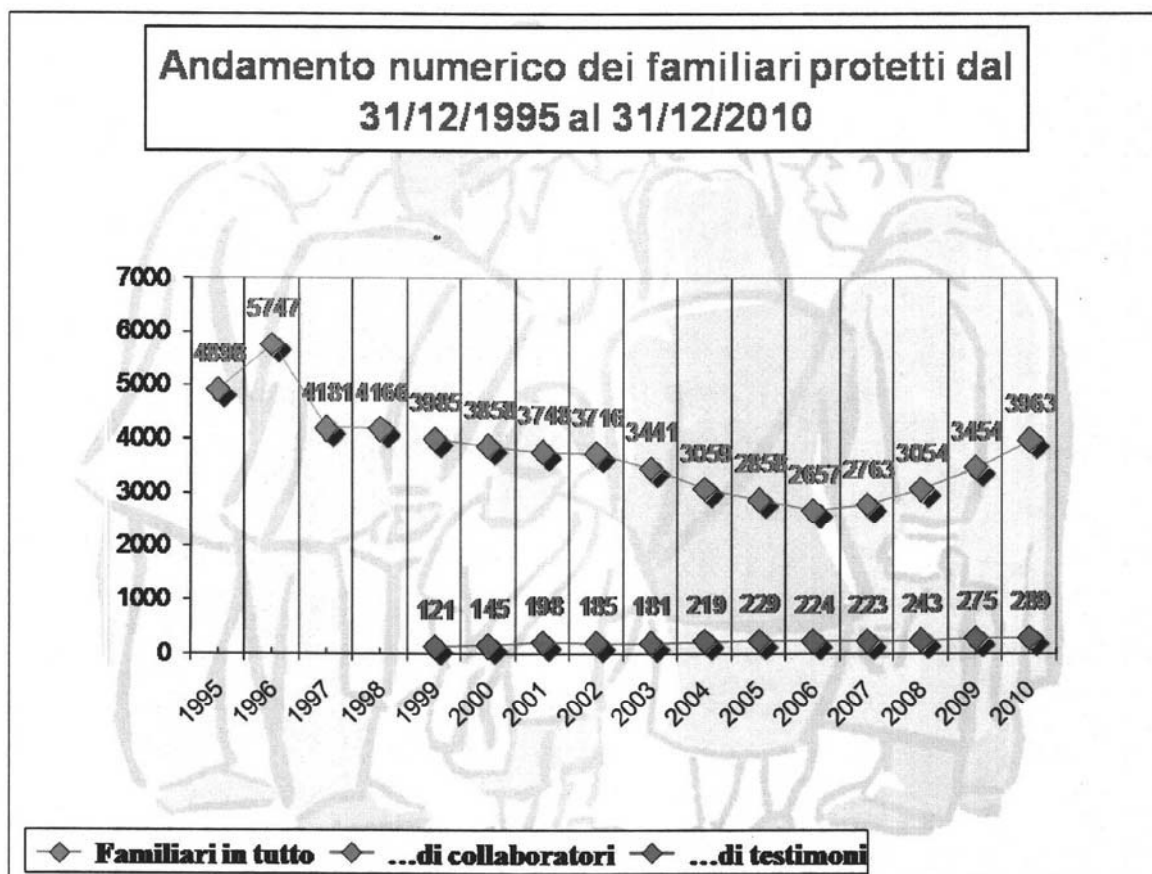
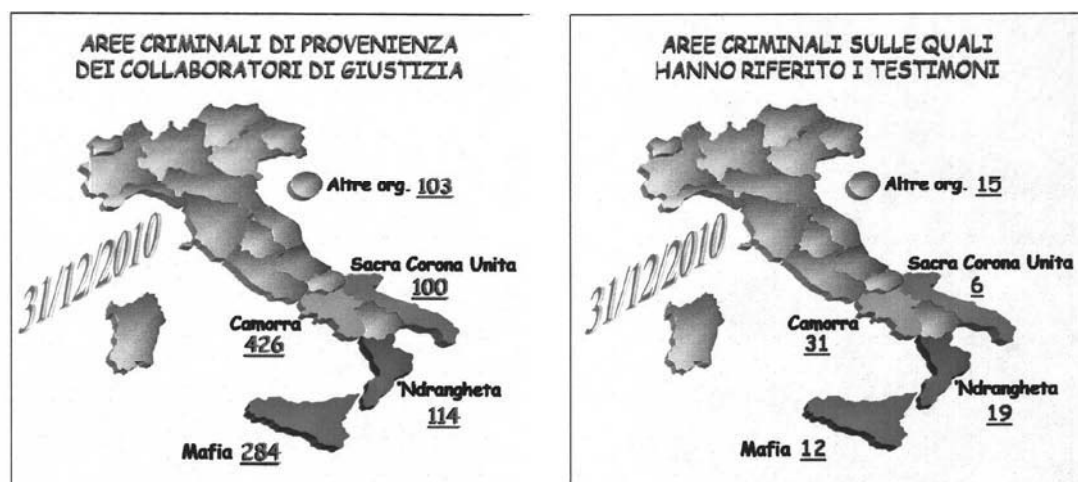


analogamente con quanto detto per i titolari di programma, che il numero dei familiari di testimoni è il più elevato mai raggiunto, mentre il numero dei familiari di collaboratori è in costante risalita dopo il minimo, raggiunto sempre nel 2006, con 2657 unità.



Alla luce di questi dati consegue che la popolazione protetta è nella sua globalità in costante aumento: alla data del 31.12.2010, infatti, si contano 5362 unità fra collaboratori, testimoni e loro congiunti.

Le **aree criminali** di riferimento di collaboratori e testimoni formano un mosaico che negli ultimi anni ha assunto una fisionomia ben definita: tra i **testimoni** **31** hanno riferito su delitti attribuibili alla **Camorra**, **19** si riferiscono alla **'Ndrangheta**, **12** alla **Mafia**, **6** alla **Sacra Corona Unita** ed infine **15** ad **altre organizzazioni**. Tra i **collaboratori** **426** appartengono alle fila della **Camorra**, **284** alla **Mafia**, **114** alla **'Ndrangheta**, **100** alla **Sacra Corona Unita** e **103** ad **altre organizzazioni** criminali.



I dati confermano ulteriormente la forte presenza della Camorra sul territorio nazionale, seguita dalla 'Ndrangheta per i testimoni e dalla Mafia per i collaboratori; la Sacra Corona Unita e le altre organizzazioni minori presentano numeri sostanzialmente stabili.

Anche l'**elemento femminile** costituisce un dato in costante crescita. Infatti, nel periodo in esame sono aumentate di 11 unità le collaboratrici di giustizia, passando da 46 a **57** elementi, e di 3 unità le testimoni, passando da 23 a **26**.

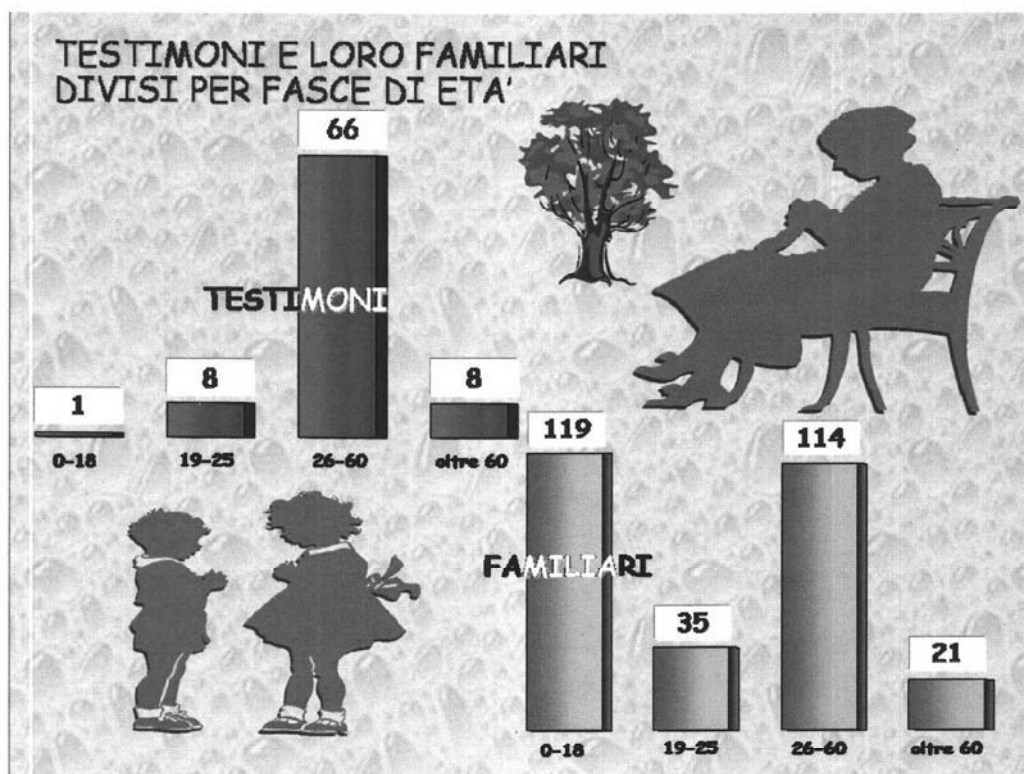
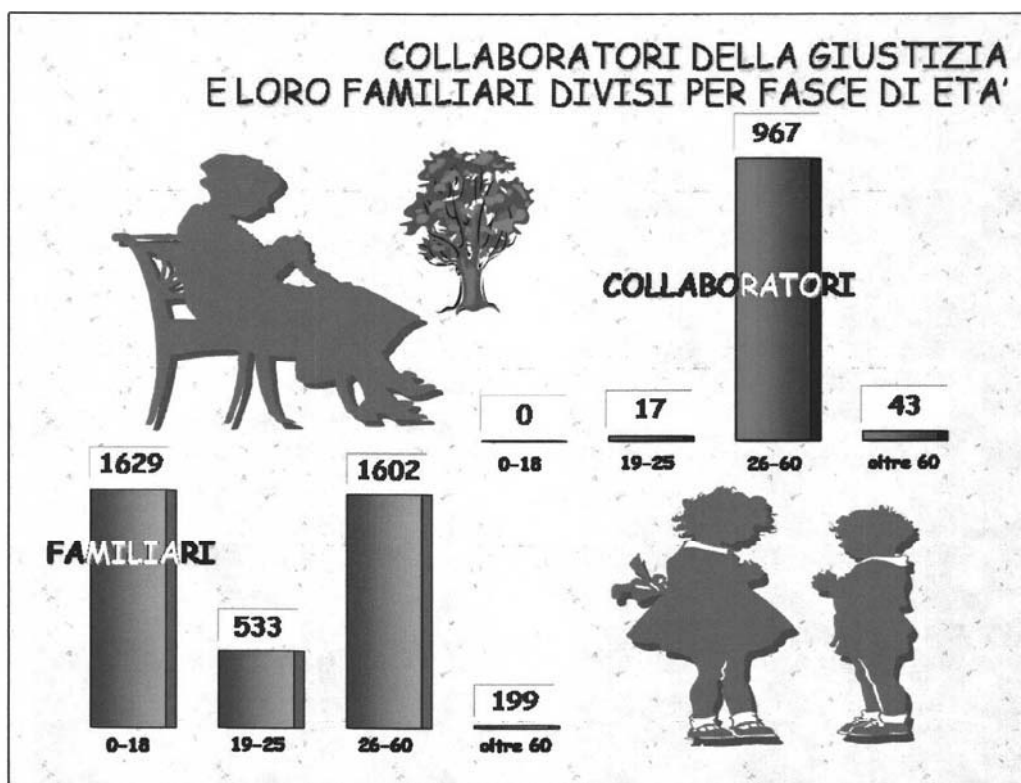
La ripartizione nel sistema geocriminale risulta come segue: 10 testimoni hanno come organizzazione di riferimento la Camorra; 5 la 'Ndrangheta; 1 la Mafia e 10 altre organizzazioni criminali. Tra le collaboratrici di giustizia 18 appartengono alla Camorra, 8 alla 'Ndrangheta, 7 alla Mafia, 9 alla Sacra Corona Unita e 15 ad altre organizzazioni.

Proseguendo nell'analisi numerica del fenomeno, si rileva che, tra i familiari di titolari di programma di protezione, le donne costituiscono l'elemento nettamente predominante: **2335** unità di sesso femminile contro **1628** di sesso maschile sono incluse nei nuclei familiari dei collaboratori; **165** donne contro **124** uomini appartengono a nuclei collegati ai testimoni.

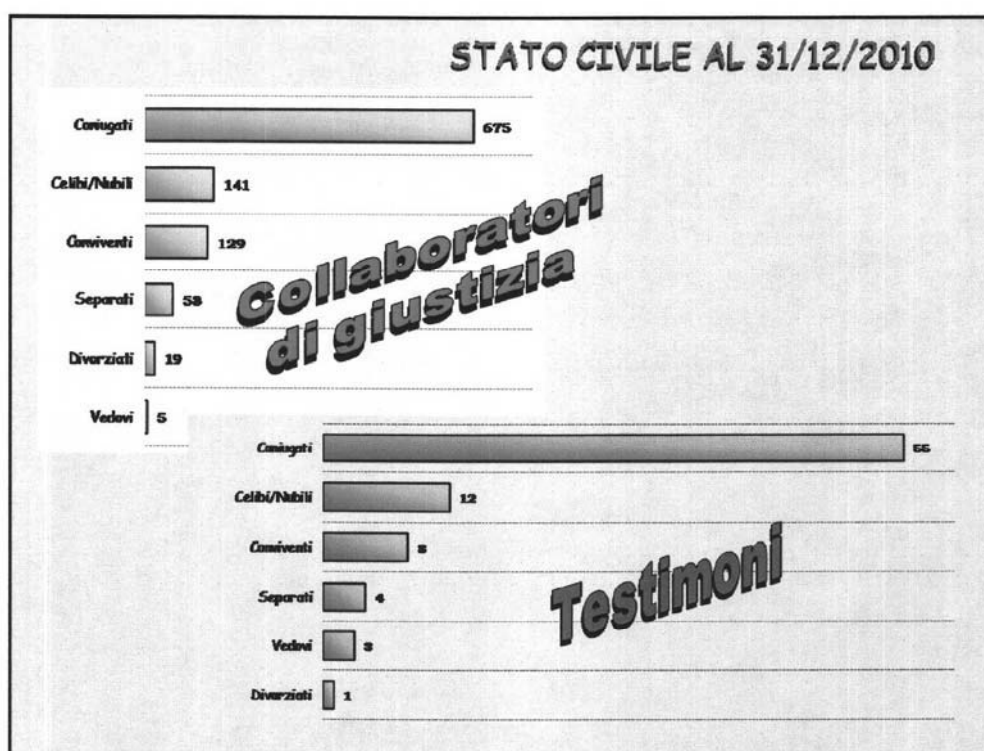
Distinzione per sesso al 31/12/2010					
		Collaboratori		Testimoni	
		M	F	M	F
Mafia		277	7	11	1
Camorra		408	18	21	10
Ndr		106	8	14	5
S.C.U.		91	9	6	0
Altre		88	15	5	10
	Tot.	970	57	57	26
Familiari		1628	2335	124	165

Un altro fattore di analisi è la suddivisione della popolazione protetta in fasce d'età. E' netta la prevalenza dei soggetti con un'età compresa tra 40 e 60 anni, con **566** collaboratori e **40** testimoni; seguono quelli tra 26 e 40 anni, con **401** collaboratori e **26** testimoni; la fascia d'età degli elementi con più di 60 anni è composta da **43** collaboratori e **8** testimoni; a seguire si colloca la fascia compresa tra 19 e 25 anni, con **17** collaboratori e **8** testimoni; da ultimo, si registra **1** un solo testimone minorene.

Le medesime fasce d'età analizzate nell'ambito dei familiari evidenziano proporzioni completamente diverse. La maggior parte dei congiunti di collaboratori e testimoni è costituita da minori, rispettivamente **1629** e **119** unità; segue la fascia d'età compresa tra 26 e 40 anni, con **907** familiari di collaboratori e **71** di testimoni; successivamente si collocano i soggetti di età compresa tra 40 e 60 anni, con **695** congiunti di collaboratori e **43** di testimoni; segue la fascia d'età tra 19 e 25 anni, con **533** elementi per i collaboratori e **35** per i testimoni; infine, **199** familiari di collaboratori e **21** di testimoni hanno più di 60 anni.



Un ulteriore elemento da considerare ai fini della statistica è lo **stato civile** dei soggetti tutelati: tra i **collaboratori 675** sono coniugati; **141** celibi o nubili; **129** hanno stabilito delle relazioni di convivenza; **58** sono separati legalmente; **19** sono divorziati ed infine **5** sono vedovi. Tra i **testimoni 55** sono coniugati; **12** sono celibi o nubili; **8** convivono; **4** sono separati; **3** sono vedovi ed **1** solo risulta divorziato.



La presenza dei cittadini stranieri nel nostro sistema tutorio è in costante crescita. Infatti, nell'arco dell'ultimo decennio, dai 21 cittadini stranieri rilevati nel 2000, si è giunti ai **55** attuali: di essi, **46** sono collaboratori di giustizia e **9** testimoni; **12** sono donne e **43** uomini.

La loro presenza nel tessuto criminale offre uno spaccato per lo studio del meccanismo di infiltrazione nel nostro Paese delle cosiddette "nuove mafie" e sui rapporti con le cosche nostrane. La Camorra conta **15** cittadini stranieri, la Mafia **5**, la 'Ndrangheta **8**, la Sacra Corona Unita **3**, **14** fanno parte della criminalità comune, **4** appartengono alle fila del terrorismo eversivo ed infine **6** sono riconducibili ad altre organizzazioni.

E' interessante, altresì, osservare le aree geografiche di provenienza di tale categoria di cittadini: la zona del Nord Africa conta **12** elementi (6

dal Marocco, 4 dalla Tunisia, 1 da Algeria e Libia); i Paesi dell'Est europeo sono rappresentati da **8** cittadini della Romania, **3** dall'Albania e dalla Polonia, **uno** rispettivamente dalla Repubblica Ceca, dalla Slovacchia, e dall'Ucraina; gli stranieri provenienti dal Sud America sono complessivamente **6** (2 da Argentina e Colombia, 1 da Brasile e Venezuela); i cittadini asiatici sono **6** anch'essi (suddivisi equamente fra Pakistan e Cina). Gli altri elementi provengono dall'Africa (1 dalla Costa d'Avorio e 1 dal Ghana), dall'Europa (2 cittadini turchi e 2 svizzeri più 1 rispettivamente da Belgio, Spagna e Germania) ed infine si segnala un cittadino canadese.

PARTE SECONDA

IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA

CAPITOLO I

LE MISURE DI SICUREZZA

a) Gli accompagnamenti

Le speciali misure di protezione prevedono, qualora ne ricorrano le condizioni, il trasferimento del soggetto tutelato in località protetta, dove vengono predisposti, a cura degli Organi di Polizia territorialmente competenti, tutti gli accorgimenti necessari volti a garantirne la sicurezza sia in loco che in occasione dei trasferimenti in località diverse da quella di residenza.

In particolare, gli accompagnamenti di testimoni e collaboratori in località d'origine per presenziare agli impegni di giustizia costituiscono un momento particolarmente delicato per l'incolumità sia dei tutelati che del personale di scorta.

Nel periodo luglio-dicembre 2010 sono stati effettuati **2792** servizi di accompagnamento di collaboratori e **75** di testimoni per rispondere alle citazioni nelle aule dei tribunali, costituendo un dovere imprescindibile per i titolari di programma di protezione.

Tuttavia, poiché la sicurezza dei tutelati resta l'obiettivo primario per la tenuta di tutto il sistema tutorio, nel corso degli anni si è cercato di utilizzare in misura maggiore il sistema delle audizioni a distanza, la c.d. "videoconferenza", per l'escussione di testimoni e collaboratori.

Nel semestre in esame **990**, citazioni di collaboratori e **10** di testimoni sono state effettuate con l'ausilio di tale strumento.

Occorre sottolineare, però, che i servizi di accompagnamento non si esauriscono con gli impegni di giustizia dei soggetti tutelati, bensì si rendono necessari ogni qualvolta si manifesti la necessità di allontanarsi dalla località protetta per motivi familiari, visite mediche o impegni di lavoro degli interessati. Per questo motivo le locali Autorità di Pubblica Sicurezza sono costantemente impegnate nell'organizzazione di tali servizi che, osservati dal punto di vista numerico, forniscono un'idea

dell'onere che grava sul bilancio delle Forze di Polizia: nel secondo semestre del 2010 l'Arma dei Carabinieri ha espletato **7436** scorte impiegando **16.261** unità di personale; la Polizia di Stato ha organizzato **2718** accompagnamenti avvalendosi di **6043** operatori; il corpo della Guardia di Finanza ne ha effettuati **1115** impegnando **2681** uomini.

b) La mimetizzazione anagrafica

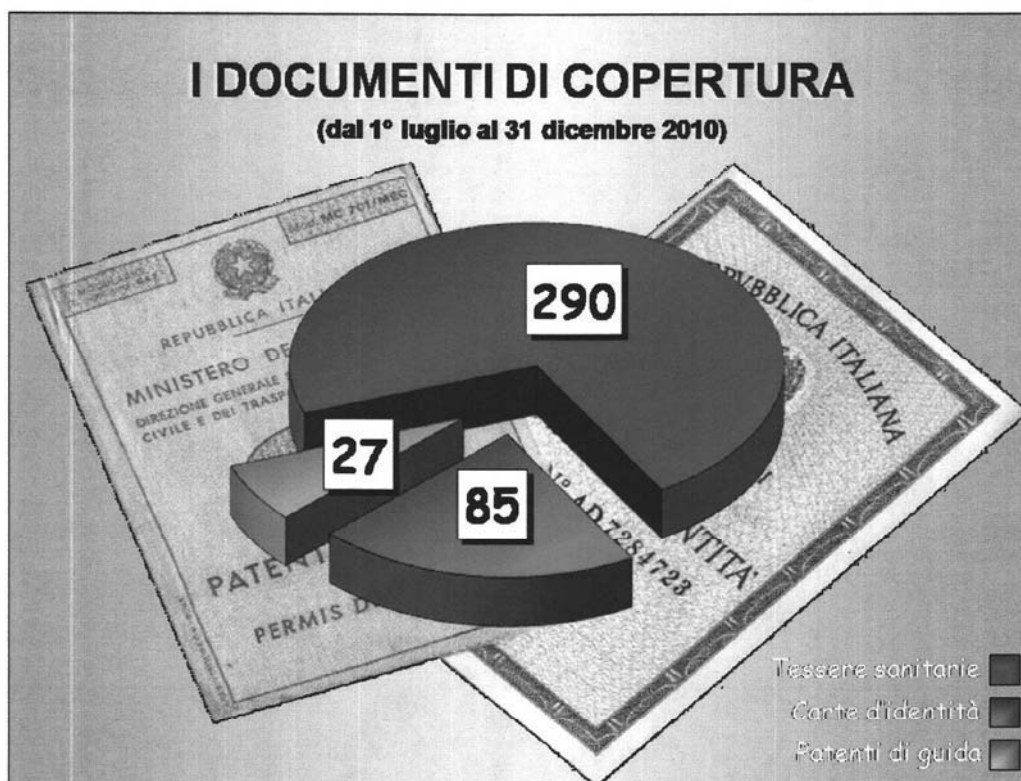
L'utilizzo della documentazione di copertura rientra nel pacchetto di misure volte a garantire la mimetizzazione dei soggetti tutelati nella località protetta e ad incrementare, in questo modo, la loro incolumità.

Tuttavia si evidenzia che l'autorizzazione al rilascio di tali documenti non è una conseguenza automatica dell'ammissione al programma speciale di protezione, ma costituisce una delle possibili misure di tutela che tale strumento consente di adottare e che diverrà effettiva solo nel caso in cui l'impiego delle generalità reali nella località protetta sia sconsigliato da ragioni di sicurezza.

Inoltre, in attuazione della delibera della Commissione Centrale del 27.11.2008, la documentazione di copertura viene attualmente rilasciata anche ai titolari di programma provvisorio, qualora si trovino in particolari condizioni di rischio.

Nel periodo luglio-dicembre 2010 sono state emesse **85** carte d'identità, **290** tessere sanitarie e **27** patenti di guida con nominativi di copertura in favore di collaboratori e testimoni di giustizia e rispettivi familiari.

Nel medesimo periodo il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto al rinnovo o al rilascio di **260** carte d'identità, **39** passaporti e **1561** documenti con nominativi reali.



L'identità di copertura viene meno a fine programma (a meno che non venga richiesto ed attribuito il cambiamento delle generalità) e per questo motivo gli interessati, nell'ipotesi che decidano di restare definitivamente nella località in cui erano domiciliati sotto protezione, dovranno riprendere a utilizzare i loro nomi originari, con prevedibili difficoltà di reinserimento.

Come ulteriore misura di schermatura, per evitare l'individuazione dei soggetti tutelati nelle località protette tramite ricerche anagrafiche, sono stati effettuati **155** trasferimenti di residenza presso i c.d. "poli residenziali fittizi", istituiti d'intesa con gli Enti locali, non coincidenti con i domicili effettivi.

Per quanto concerne i cittadini extracomunitari inseriti nei programmi di protezione, la normativa vigente non consente il rilascio del permesso di soggiorno di copertura e, conseguentemente, in assenza di tale documento non sarebbe possibile per tale categoria di cittadini ottenere alcuna certificazione di identità. Per superare questa difficoltà si applica l'art. 11, comma 1, lettera *c-ter* del D.P.R. 394/99, come

modificato dall'art.11 del D.P.R. 334/04, che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Come d'intesa con la Direzione Centrale dell'Immigrazione, tale documentazione viene rilasciata dalla Questura competente, previa dichiarazione del Servizio Centrale di Protezione attestante che il richiedente è sottoposto a misure tutorie.

Nel caso in cui le misure di mimetizzazione sopra descritte vengano ritenute insufficienti a garantire la sicurezza dei soggetti tutelati, la normativa vigente prevede l'applicazione del cambio delle generalità.

Tale istituto viene disposto, su richiesta degli interessati, con delibera della Commissione Centrale e comporta la nascita di un nuovo soggetto anagrafico senza alcun legame con l'identità originaria.

In attuazione del D.M. 161/2004 le posizioni soggettive attive e passive degli interessati, ovvero obblighi di legge, procedimenti penali, civili ed amministrativi nonché le risultanze del casellario giudiziale, vengono travasate dalle vecchie alle nuove generalità; in questo modo, non risulta possibile per i beneficiari di eludere gli obblighi di legge.

Nel periodo in esame la Commissione Centrale ha autorizzato il cambio delle generalità nei confronti di **2** collaboratori di giustizia e **3** familiari.

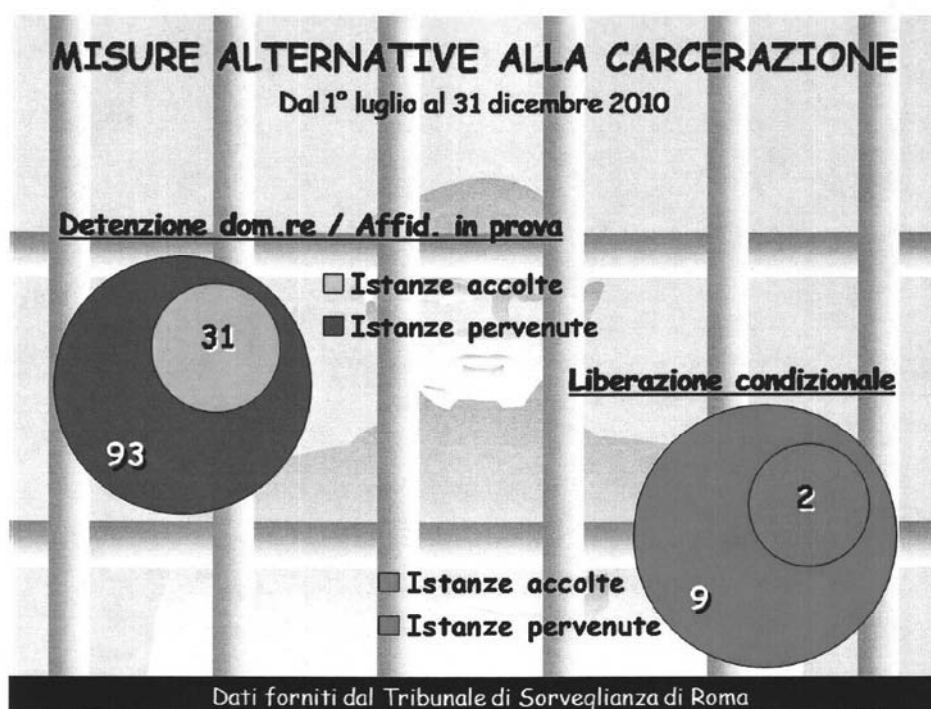
Nel medesimo semestre sono stati consegnati i documenti recanti le nuove generalità a **2** collaboratori e **6** familiari, per i quali il cambio di generalità era stato deliberato in data antecedente.

c) La posizione giuridica dei collaboratori

I collaboratori di giustizia ristretti in strutture carcerarie alla data del 31 dicembre 2010 erano **235**, mentre altri **368** erano sottoposti a misure alternative alla detenzione e **424** in stato di libertà.



E' noto che l'art. 16 *nonies*, introdotto dalla legge 13/2/2001, n. 45, ha stabilito criteri più restrittivi per l'accesso ai benefici penitenziari per i collaboratori di giustizia, prevedendo un periodo di permanenza in carcere pari ad almeno un quarto della pena inflitta (e 10 anni per i casi di condanne all'ergastolo), oltre all'effettivo accertamento della rescissione dei legami con il crimine organizzato.



Nel semestre in esame il Tribunale di sorveglianza, organo deputato alla concessione dei benefici penitenziari, su 66 domande di accesso alla detenzione domiciliare ne ha accolte **25**; su 27 richieste di affidamento in prova al servizio sociale ne ha accolte **6**; su 9 istanze per la concessione della libertà condizionale ne ha accolte **2**.

CAPITOLO II

L'ASSISTENZA

a) L'assistenza economica

Le misure di assistenza economica previste dai programmi di protezione comprendono: 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 nel caso che il soggetto interessato sia impossibilitato a svolgere attività lavorativa; spese per l'assistenza legale nei procedimenti per i quali si presta la collaborazione o si rende testimonianza.

Il costo dell'attuazione di tali misure, nel semestre in esame, ha raggiunto la cifra complessiva di € 33.209.554,19, registrando una diminuzione rispetto al semestre precedente, quando le spese totali ammontavano a € 36.846.707,04.

Tale riduzione non è stata prodotta da un'effettiva contrazione della spesa, ma dalla necessità di dover procedere alle erogazioni in ritardo rispetto ai tempi contrattualmente previsti, a causa della drastica riduzione dello stanziamento di bilancio rispetto all'esercizio finanziario precedente (2009).

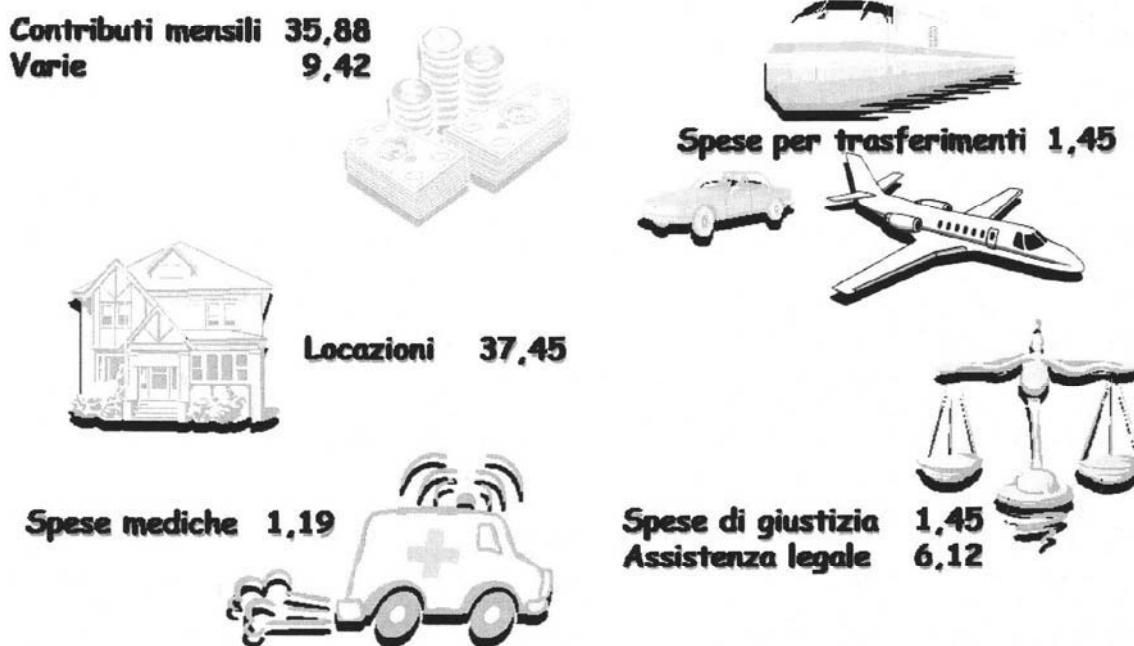
Infatti a fronte di una spesa complessiva di € 70.056.261,23 per tutto l'anno 2010, si è potuto disporre di uno stanziamento effettivo (ordinario più assestamento) pari ad € 59.315.028,73.

Osservando la distribuzione percentuale si rileva una drastica riduzione delle spese varie, comprendenti le somme destinate alle capitalizzazioni delle misure assistenziali, passate dal 24,82% del semestre precedente all'attuale **9,42%**. Si è registrato, altresì, un calo delle spese erogate per l'assistenza legale, passate dall'8% al **6,12%**.

Per quanto concerne le altre voci si osserva che, eccezion fatta per le somme destinate alle spese di giustizia ed ai trasferimenti, quantificate

rispettivamente **1,33%** e **1,45%**, che si sono mantenute sostanzialmente invariate (1,73% e 1,32% nel semestre precedente), le percentuali sono tutte in crescita: i contributi mensili sono passati dal 30,39% al **35,88%**; il costo delle locazioni dal 27,34% al **37,45%**; le spese per l'assistenza sanitaria dallo 0,72% all'**1,19%**; le spese per gli alberghi sono passate dal 5,68% al **7,16%**.

DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE SPESE SOSTENUTE DAL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE NEL 2° SEMESTRE 2010



Quantunque la gestione delle spese sia stata molto oculata, l'erogazione dei servizi primari di assistenza è a rischio poiché, nel corso degli anni, le risorse destinate all'attuazione delle misure di protezione hanno subito una notevole riduzione, con conseguente grave incidenza sul rapporto tra disponibilità di bilancio e spese correnti obbligatorie.

Contestualmente, la carenza di fondi ha di fatto sospeso la fuoriuscita dai programmi tutori di numerosi collaboratori (per i quali è già stata deliberata la capitalizzazione delle misure economico – assistenziali), con

conseguente incidenza sull'entità dei costi gestionali, 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**, per la carenza di fondi disponibili è stato possibile darne esecuzione soltanto a 40, risultate a vario titolo improcrastinabili, per una spesa globalmente sostenuta di **€ 1.500.000**; il residuo debito d'esercizio, già riscontrabile nel 1° semestre 2010 e non risolto con gli accreditamenti del semestre in esame, è pari ad **€ 16.500.000**, per 140 capitalizzazioni deliberate e non erogate.

A conferma dell'analisi dei costi, rapportata al *plafond* delle risorse disponibili sul capitolo 2840, 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, le sole spese fisse più rilevanti (i contributi mensili ed i canoni di locazione) hanno comportato nel secondo semestre 2010 un onere pari ad **€ 24.498.479,19**, che conferma il *trend* negativo nel rapporto tra spese correnti e disponibilità di bilancio, con conseguente impossibilità nel semestre in esame di far fronte all'onere delle capitalizzazioni (deliberate fin dal dicembre 2009).

Ne è derivato un deficit di bilancio, al termine dell'esercizio 2010, pari ad **€ 25.330.000**.

Al fine di assicurare la funzionalità minima del sistema tutorio, si delinea quindi la necessità di incrementare gli accreditamenti sul capitolo 2840 assegnando, già in via ordinaria, **€ 25.330.000** per la copertura del suddetto debito d'esercizio e prevedendo in **€ 40.000.000** il fabbisogno necessario alla integrale copertura delle spese correnti **per ogni singolo semestre**.