

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCI
n. 8

RELAZIONE

SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA LORO
EFFICACIA E SULLE MODALITÀ GENERALI DI
APPLICAZIONE PER COLORO CHE COLLABORANO
CON LA GIUSTIZIA

(Secondo 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

(CANCELLIERI)

Trasmessa alla Presidenza il 19 gennaio 2012

PAGINA BIANCA

INDICE

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

PARTE PRIMA

I DATI STATISTICI

CAPITOLO I

<i>L'iter di ingresso nel sistema tutorio</i>	»	8
---	---	---

CAPITOLO II

<i>La Commissione Centrale</i>	»	11
--------------------------------------	---	----

CAPITOLO III

<i>I numeri</i>	»	16
-----------------------	---	----

PARTE SECONDA

IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA

CAPITOLO I

Le misure di sicurezza:

a) Gli accompagnamenti	»	24
------------------------------	---	----

b) La mimetizzazione anagrafica	»	25
---------------------------------------	---	----

c) La posizione giuridica dei collaboratori	»	27
---	---	----

CAPITOLO II

L'assistenza:

a) L'assistenza economica	»	30
---------------------------------	---	----

b) L'assistenza sanitaria	»	33
---------------------------------	---	----

c) L'assistenza psicologica	»	33
-----------------------------------	---	----

d) I minori	»	36
-------------------	---	----

e) Il reinserimento socio-lavorativo	»	38
--	---	----

CAPITOLO III

<i>Le violazioni, le revoche dei programmi ed i ricorsi amministrativi</i>	Pag.	41
--	------	----

CAPITOLO IV

<i>I testimoni</i>	»	45
--------------------------	---	----

CAPITOLO V

<i>La formazione del personale</i>	»	47
--	---	----

CONCLUSIONI	»	48
-------------------	---	----

PREMESSA

La verifica del sistema di protezione di collaboratori e testimoni di giustizia contenuta nelle Relazioni al Parlamento presentate dal Ministro dell'Interno, ai sensi dell'art. 16 della legge 15.03.1991, n. 82, ha permesso, nel tempo, un monitoraggio progressivo delle caratteristiche e dell'evoluzione del fenomeno.

In analogia alle precedenti, versioni anche quella qui presentata, che si riferisce al secondo semestre del 2010, è stata redatta secondo un approccio prevalentemente statistico informativo, pur non rinunciando a sottolineare le problematiche generali del settore.

In primo luogo è stato analizzato il flusso in entrata dei collaboratori, dei testimoni di giustizia e dei loro familiari, attraverso le proposte delle Autorità Giudiziarie e l'attività della Commissione Centrale.

In secondo luogo il censimento della popolazione protetta è stato utile per mostrare l'aspetto gestionale.

Sono stati inoltre illustrati i settori di attività del Servizio Centrale di Protezione, dall'organizzazione degli impegni di giustizia, alla mimetizzazione dell'identità, all'assistenza economica e sanitaria, al processo di reintegrazione sociale.

Una particolare attenzione è stata dedicata all'inserimento sociale delle persone sottoposte alle speciali misure di protezione che, con la c.d. "capitalizzazione", rappresenta il metodo più efficace per l'uscita dei collaboratori e dei testimoni dal programma di protezione con concrete prospettive lavorative.

In linea di continuità con le precedenti stesure, un capitolo è stato riservato ai testimoni di giustizia, soggetti a particolare attenzione istituzionale da parte della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di Protezione, in considerazione dell'alto valore civico del loro ruolo.

La presente relazione si propone di fornire, come in passato, un contributo alla riflessione complessiva sulla problematica dei collaboratori e testimoni di giustizia, la cui importanza tra gli strumenti di contrasto ai fenomeni criminali è da tempo generalmente riconosciuta.

PARTE PRIMA

I DATI STATISTICI

CAPITOLO I

L'ITER DI INGRESSO NEL SISTEMA TUTORIO

La normativa che regola il sistema della protezione di coloro che collaborano con la giustizia prevede che la proposta di ammissione alle misure tutorie venga formulata dall'Autorità Giudiziaria procedente tenuto conto dei fatti indicati nelle dichiarazioni rese.

Nella proposta vengono altresì indicate le notizie e gli elementi utili per la valutazione della gravità ed attualità del pericolo a cui si espone chi manifesta la volontà di collaborare con la giustizia.

La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione è l'organo deputato, ex art. 10 L. 82/91, ad accogliere le suddette proposte, a stabilire la durata ed a perfezionare i contenuti dei programmi di protezione.

Nel periodo luglio-dicembre 2010, per quanto concerne i testimoni, sono giunte al predetto Consesso **10 nuove proposte** di ammissione al **piano provvisorio**, così suddivise: **3** dalla Procura Distrettuale Antimafia di Bari, **2** dalla Procura di Firenze e **5** rispettivamente dalle Procure di Campobasso, Catanzaro, Napoli, Palermo e Vibo Valentia.

Il coefficiente appare sostanzialmente stabile se confrontato con i dati registrati negli ultimi anni; l'unica eccezione può essere rilevata nel secondo semestre del 2009 con solo 3 nuove richieste di ammissione al piano provvisorio.

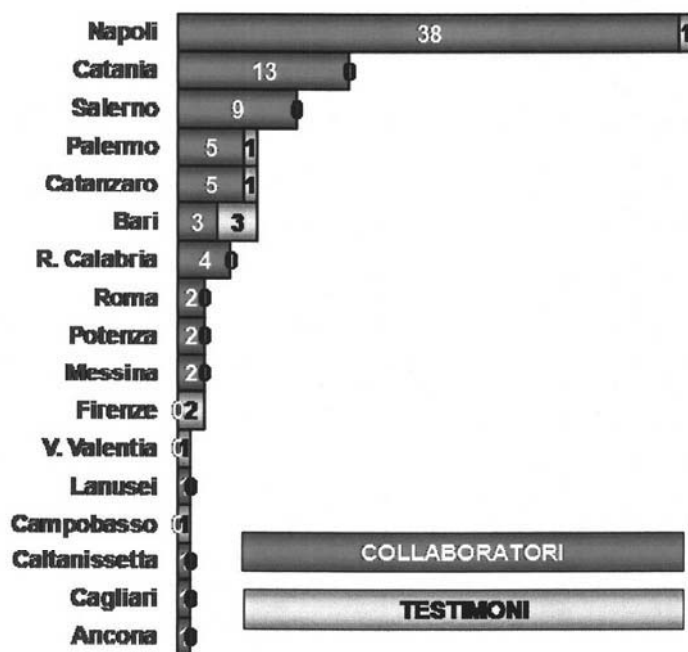
Diversamente, per quanto riguarda i collaboratori di giustizia, nel semestre in esame la Commissione Centrale ha ricevuto **87 richieste di ammissione al piano provvisorio** di protezione, così suddivise: dalla Campania sono giunte complessivamente **47** proposte (38 dalla Procura di Napoli e 9 da Salerno); **21** dalla Sicilia (13 dalla Procura di Catania, 5 da Palermo, 2 da Messina e 1 da Caltanissetta); **9** dalla Calabria (5 dalla Procura di Catanzaro e 4 da Reggio Calabria); dalla Puglia sono giunte unicamente le **3** proposte inoltrate dalla Procura di Bari; per completare il quadro si segnalano, infine, **2** proposte inoltrate dalla Procura di Roma, **2**

dalla Procura di Potenza e **3** rispettivamente dalle Procure di Ancona, Cagliari e Lanusei (Nu).

Il confronto numerico con i semestri precedenti mostra un aumento delle richieste di ammissione al piano provvisorio, 17 in più rispetto al 1° semestre del 2010, senza tuttavia toccare il picco raggiunto nel 2° semestre del 2009, quando erano giunte in Commissione 92 nuove proposte.

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

dal 1° luglio al 31 dicembre 2010

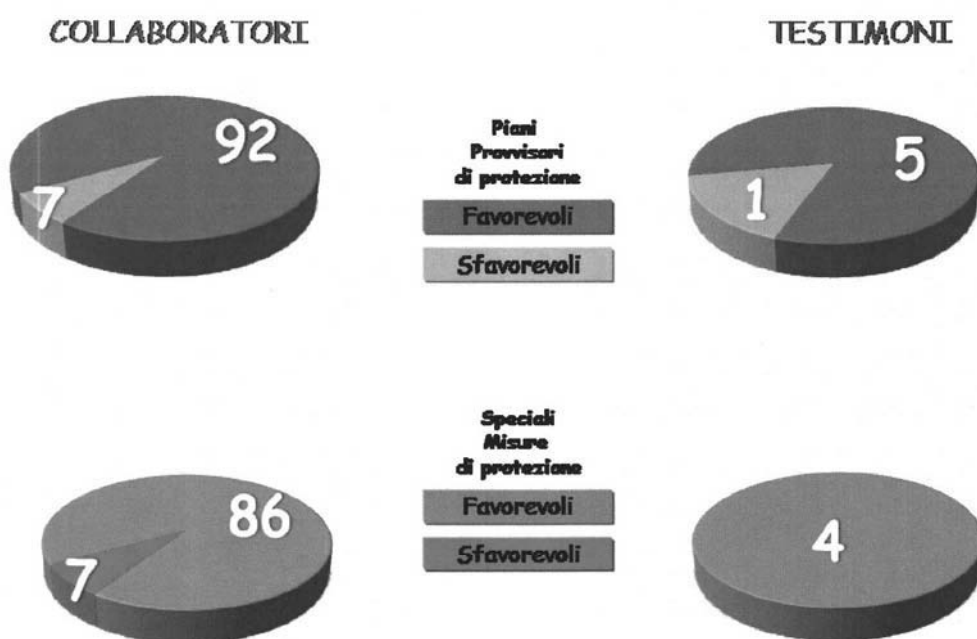


La fase di ingresso nel sistema tutorio si perfeziona con l'acquisizione del parere obbligatorio, ma non vincolante, della Direzione Nazionale Antimafia.

Per l'ammissione dei testimoni al piano provvisorio il suddetto Organo ha espresso **5** pareri favorevoli ed **uno** solo contrario; contestualmente, si è espresso favorevolmente **4** volte sull'ammissione alle speciali misure di protezione.

Analogamente, la Commissione Centrale ha ricevuto **92** pareri favorevoli per l'ammissione al piano provvisorio di altrettanti collaboratori di giustizia, contro **7** pareri negativi, e **86** pareri favorevoli per l'ammissione alle speciali misure di protezione, contro **7** negativi.

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



CAPITOLO II

LA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale, nel semestre in esame, si è riunita 17 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 82 collaboratori e di 5 testimoni di giustizia (vedi grafico a pagina 8).

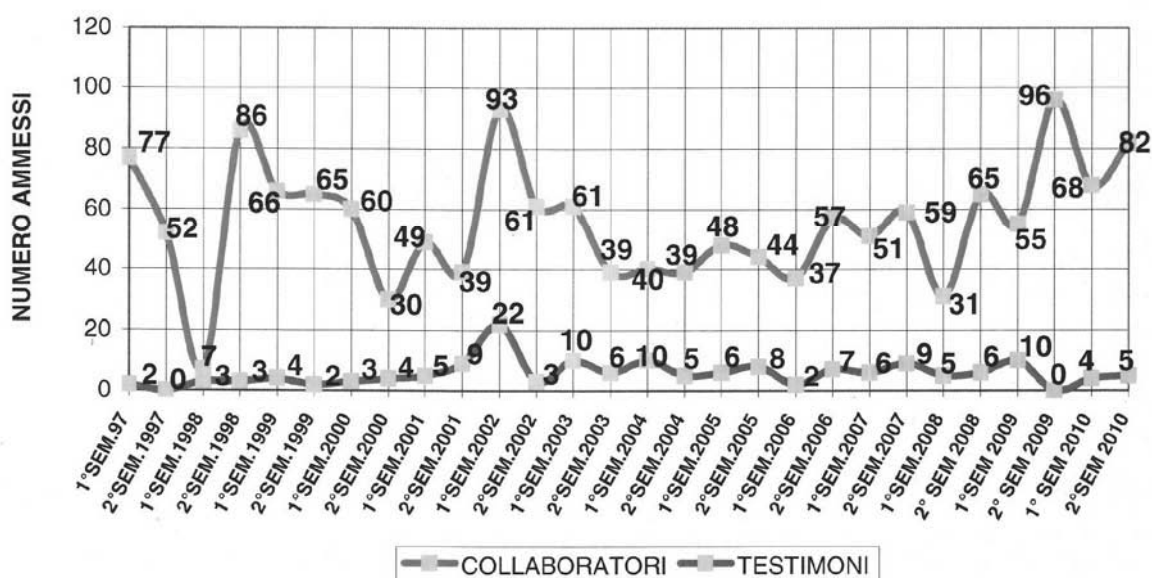
Si tratta di provvedimenti che, nella maggior parte dei casi, rendono stabili le misure di protezione disposte in via d'urgenza, con attivazione dei fondi ex art. 17 della legge n. 82/91, a seguito di richiesta in tal senso dell'autorità giudiziaria procedente che ha valutato attendibile ed utile, ai fini degli sviluppi investigativi e processuali, il contributo del dichiarante.

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

Solo per due soggetti, proposti come collaboratori di giustizia, la Commissione ha disposto il rigetto della proposta.

La rappresentazione grafica che segue mostra che il *trend* dei nuovi ingressi nel sistema speciale di protezione, nel corso degli ultimi anni, ha visto un andamento abbastanza stabile:

Nuovi ingressi nel circuito tutorio



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, la Commissione ha deliberato l'ammissione alle speciali misure di protezione nei confronti di 81 collaboratori di giustizia mentre una delibera di adozione di misure definitive ha riguardato un testimone (sono state, inoltre, rigettate 2 proposte di ammissione per collaboratori).

Da un esame meramente algebrico delle cifre, raffrontate a quelle del primo semestre del 2010, il numero di ammissioni alle misure tutorie a titolo definitivo di testimoni non presenta variazioni di rilievo.

Il numero delle ammissioni alle misure definitive per i collaboratori, passando da 49 a 81, conferma il *trend* dei periodi precedenti, oscillante ma in costante e lenta crescita.

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 revocato alcun programma, per violazioni al codice comportamentale, prima della scadenza; 3 programmi sono stati verificati e soltanto uno di questi non è stato prorogato previo parere conforme delle Autorità competenti le quali, tenuto conto della cessazione degli impegni processuali, hanno ritenuto affievolito il grado di pericolo. Su tre casi è stata deliberata l'estensione del numero dei componenti ed un solo programma ha subito una riduzione dei soggetti.

Per quanto concerne i collaboratori, invece, 157 programmi sono stati sottoposti a verifica, dei quali uno solo non è stato prorogato; 5 sono stati revocati per gravi violazioni al codice comportamentale; 20 hanno subito un'estensione del numero dei componenti; 39 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, di permanere nel sistema di protezione, con allontanamento dalla località protetta e rientro in località d'origine, circostanze di cui la Commissione non può che prendere atto, acquisiti i pareri delle Autorità giudiziarie e degli organi di polizia competenti.

Infatti il generale principio consensuale su cui si fonda la natura contrattuale del documento di protezione impone il rispetto della volontà del soggetto tutelando ed esclude 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, ha evidenziato il problema della carenza di fondi e dell'urgenza di un adeguamento delle 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 1 testimone e 1 collaboratore (più 1 nucleo familiare).

Occorre 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 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 gestionale del sistema stesso.

Con i fondi necessari occorre agevolare, al momento della fuoriuscita, il reinserimento socio-lavorativo dei 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 a cominciare una nuova vita nella legalità e che abbiano l'obiettivo di tentare di rendersi autonomi ed economicamente sufficienti.

I dati dimostrano che in tal modo 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.

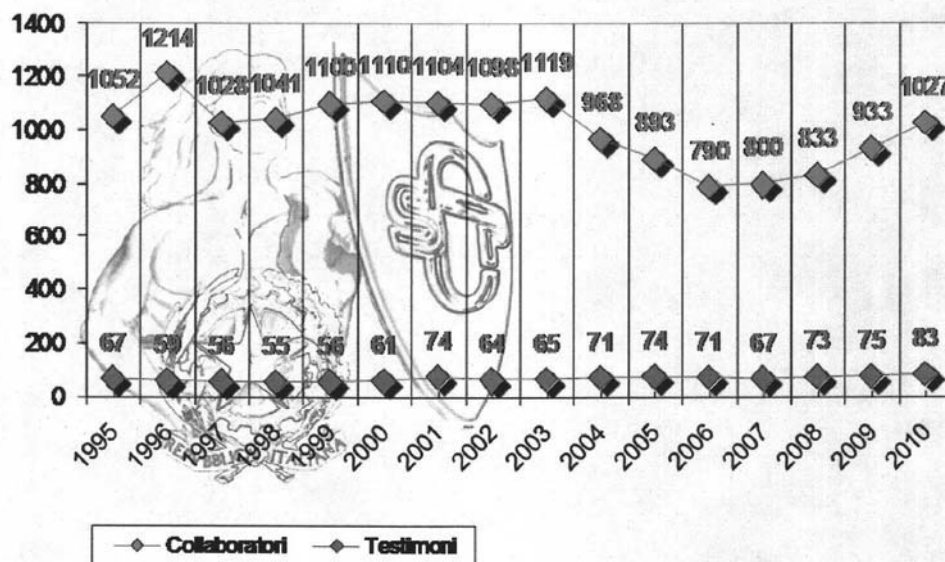
L'efficacia del sistema di protezione postula che sia possibile, per la rete di organi deputati operativamente ad assicurare la tutela sul territorio, esercitare un controllo ed una sana gestione della popolazione tutelanda che, ovviamente, intanto è attuabile in quanto i numeri non siano sproporzionati rispetto alle risorse umane e finanziarie a disposizione.

CAPITOLO III

I NUMERI

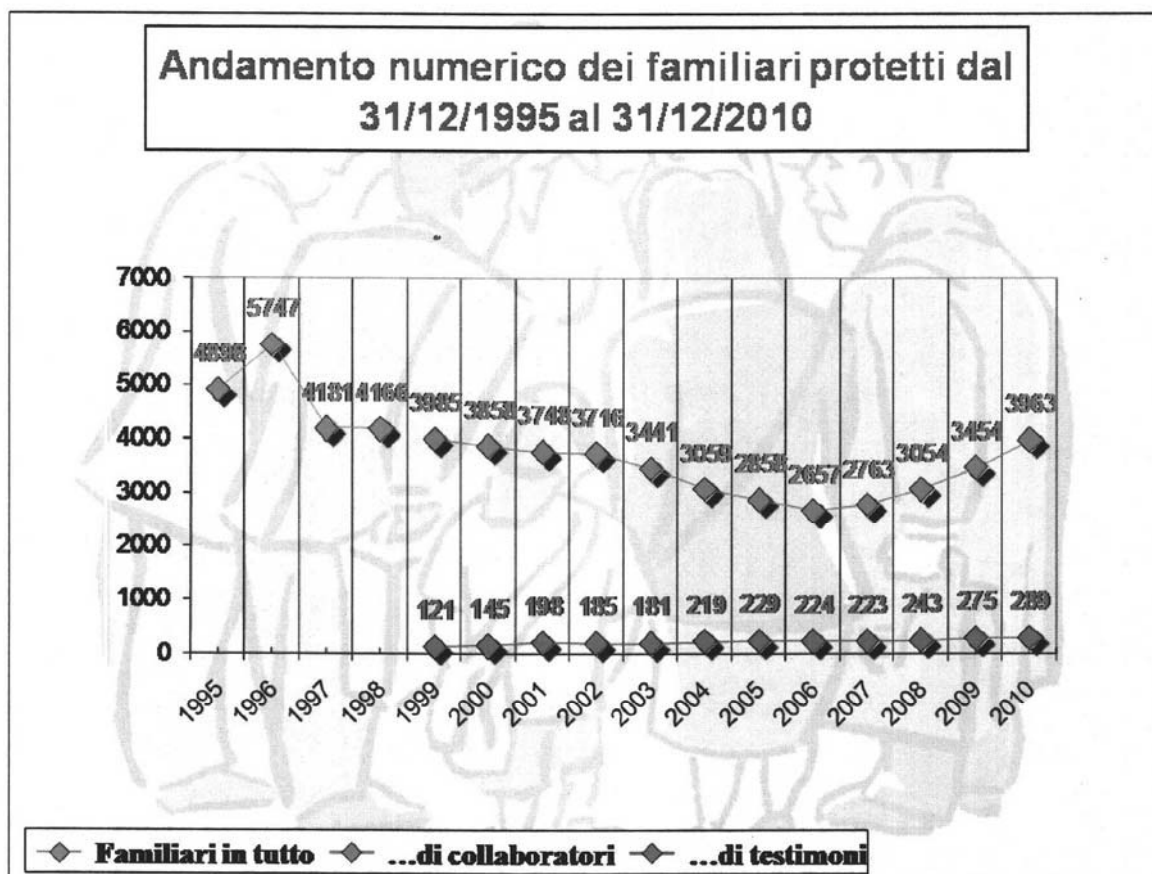
Alla fine del secondo semestre del 2010 risultano inseriti nel circuito tutorio **1027** collaboratori e **83** testimoni, per un totale di **1110** unità. Il confronto con i dati registrati in passato indica per quanto concerne i testimoni che attualmente si è raggiunto il numero più alto mai registrato mentre per quanto attiene ai collaboratori il numero è in crescita costante dopo il picco negativo registrato nel 2006 (790 unità), anche se si tratta di una cifra inferiore rispetto alle 1214 unità registrate nel 1996, quando il sistema di protezione era agli albori.

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



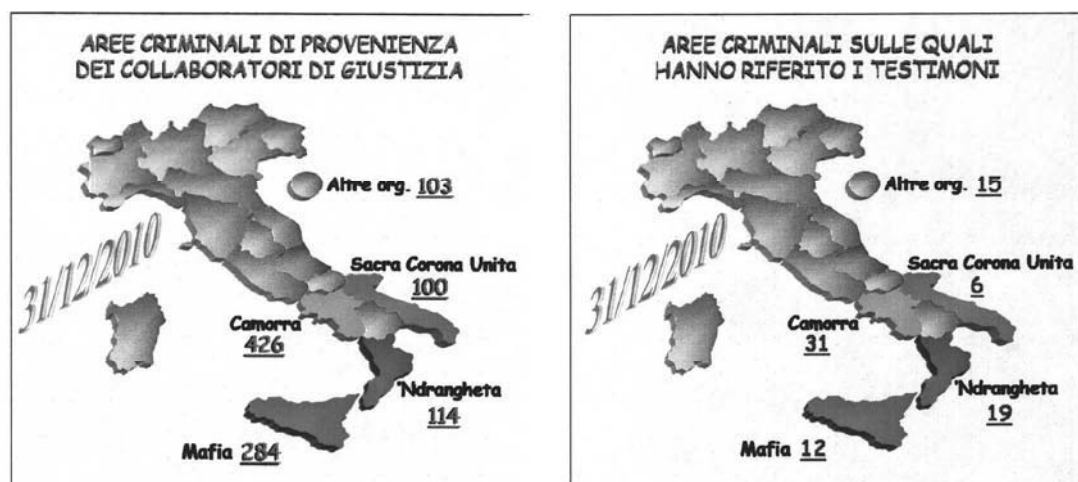
Nel medesimo periodo risultano sotto protezione complessivamente **4252** familiari, suddivisi in **3963** congiunti di collaboratori e **289** di testimoni. Confrontando questi dati con quelli precedenti emerge,

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**.

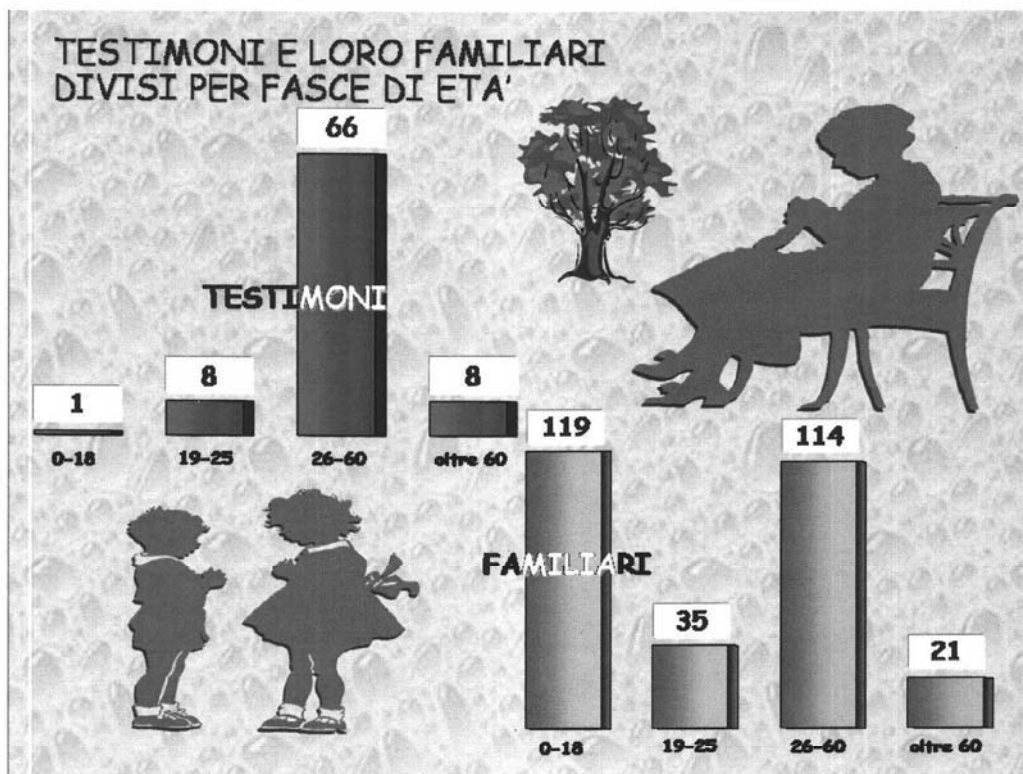
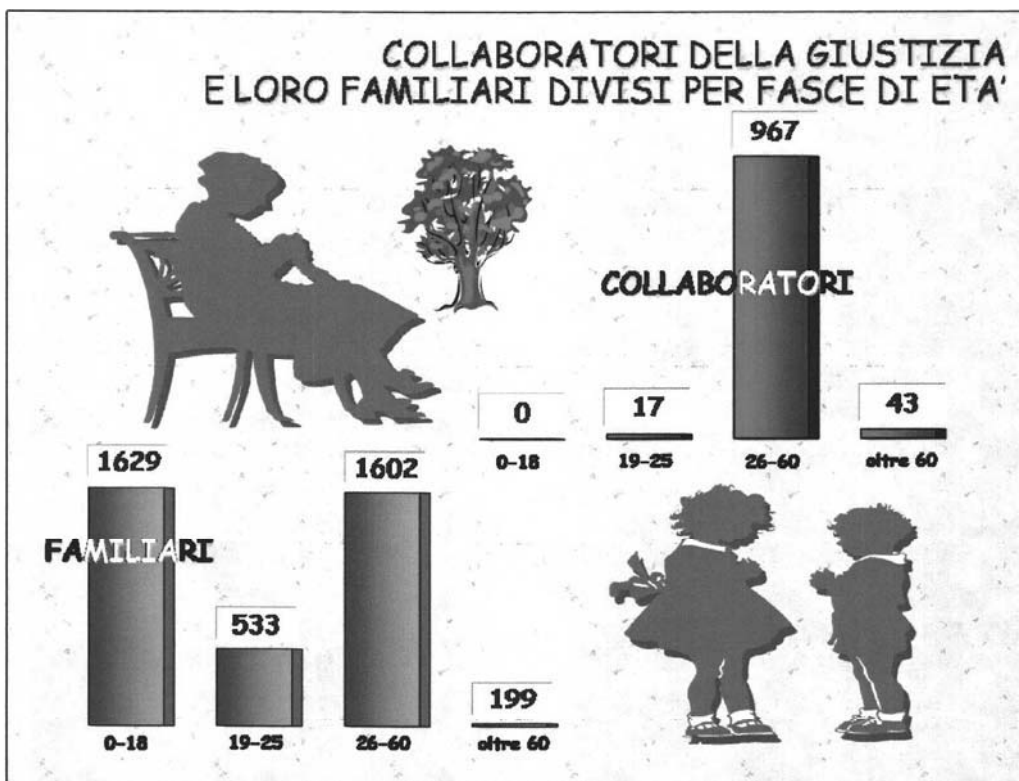
La ripartizione nel sistema geocriminale risulta come segue: 10 testimoni hanno come organizzazione di riferimento la Camorra; 5 la 'Ndrangheta; 1 la Mafia e 10 altre organizzazioni criminali. Tra le collaboratrici di giustizia 18 appartengono alla Camorra, 8 alla 'Ndrangheta, 7 alla Mafia, 9 alla Sacra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

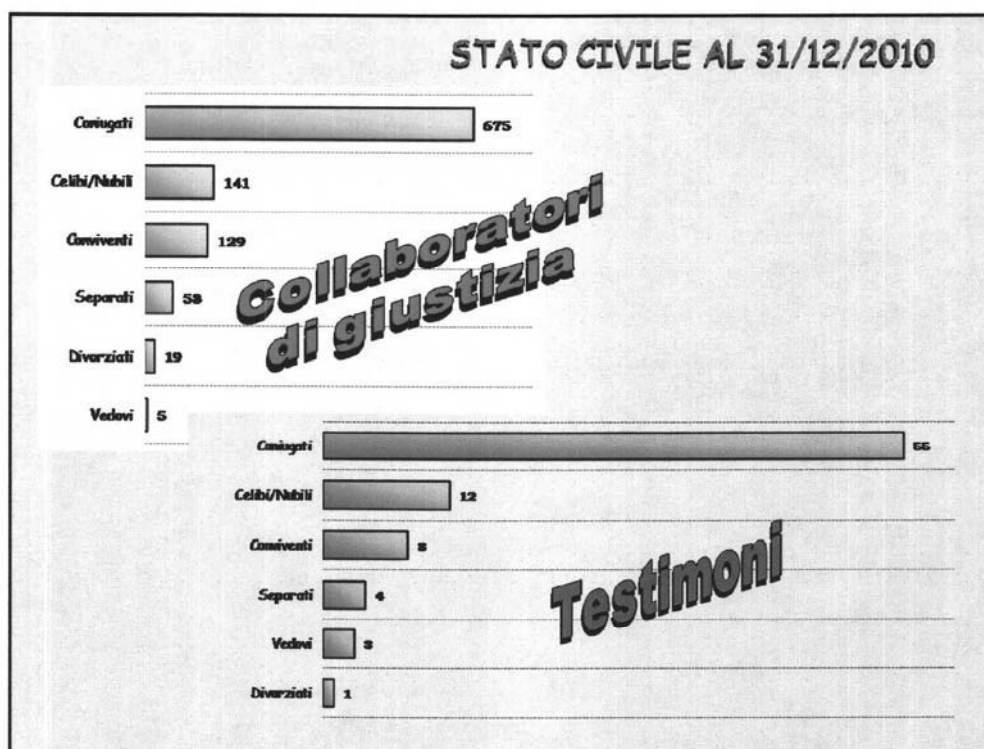
Distinzione per sesso al 31/12/2010					
		Collaboratori		Testimoni	
		M	F	M	F
Mafia		277	7	11	1
Camorra		408	18	21	10
Ndr		106	8	14	5
S.C.U.		91	9	6	0
Altre		88	15	5	10
	Tot.	970	57	57	26
Familiari		1628	2335	124	165

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

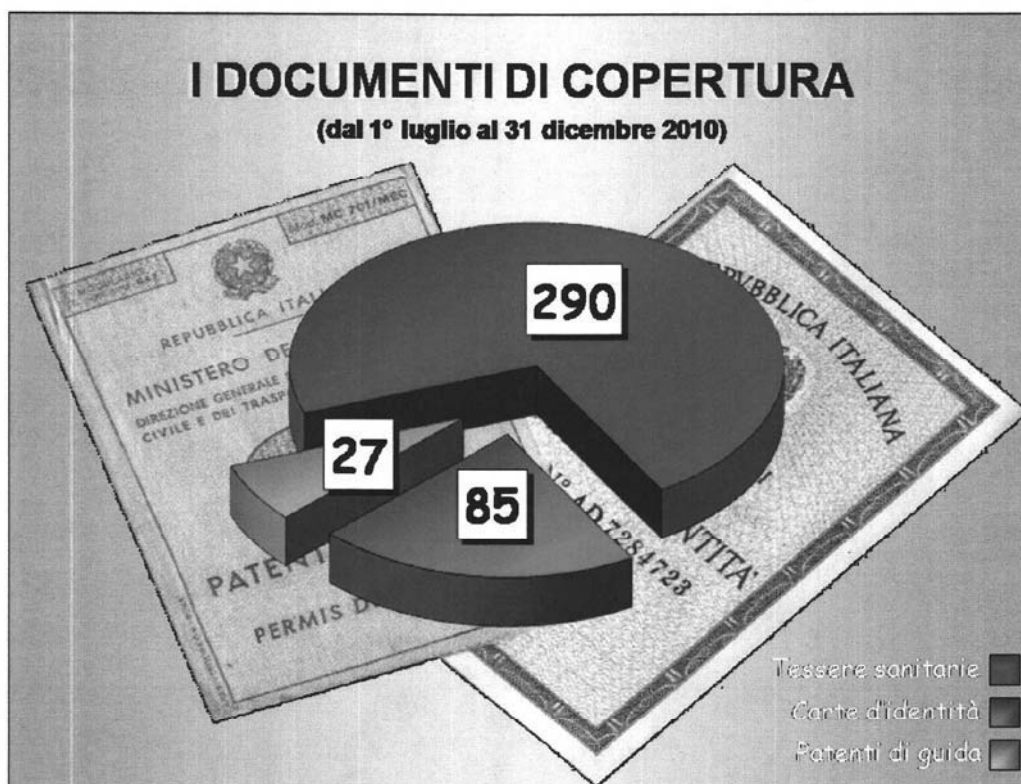
L'utilizzo della documentazione di copertura rientra nel pacchetto di misure volte a garantire la mimetizzazione dei soggetti tutelati nella località protetta e ad incrementare, in questo modo, la loro incolumità.

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.

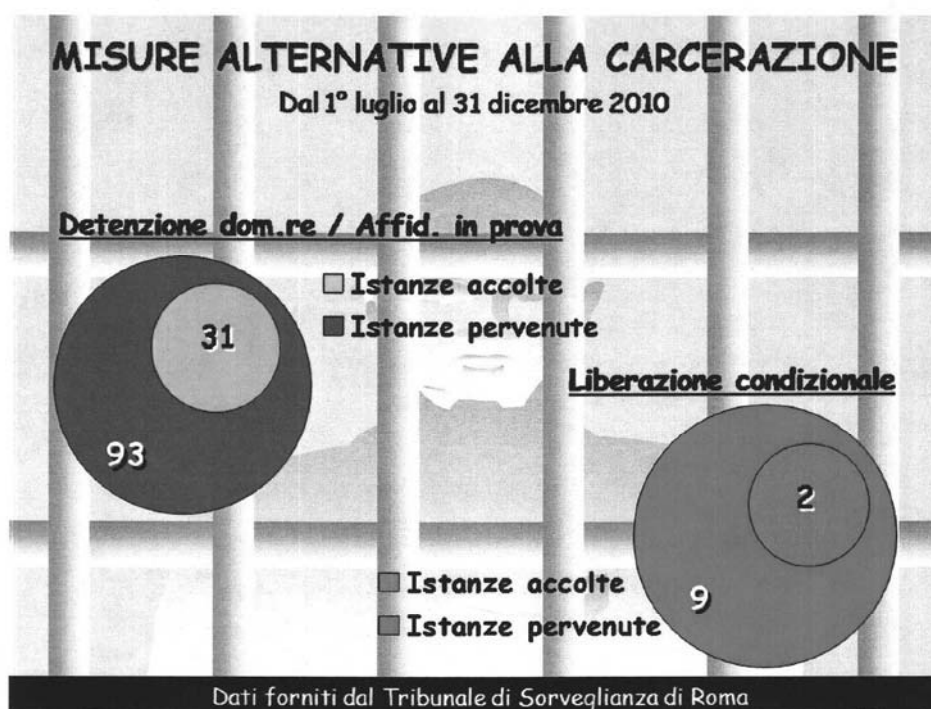
Nel medesimo semestre sono stati consegnati i documenti recanti le nuove generalità a **2** collaboratori e **6** familiari, per i quali il cambio di generalità era stato deliberato in data antecedente.

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).

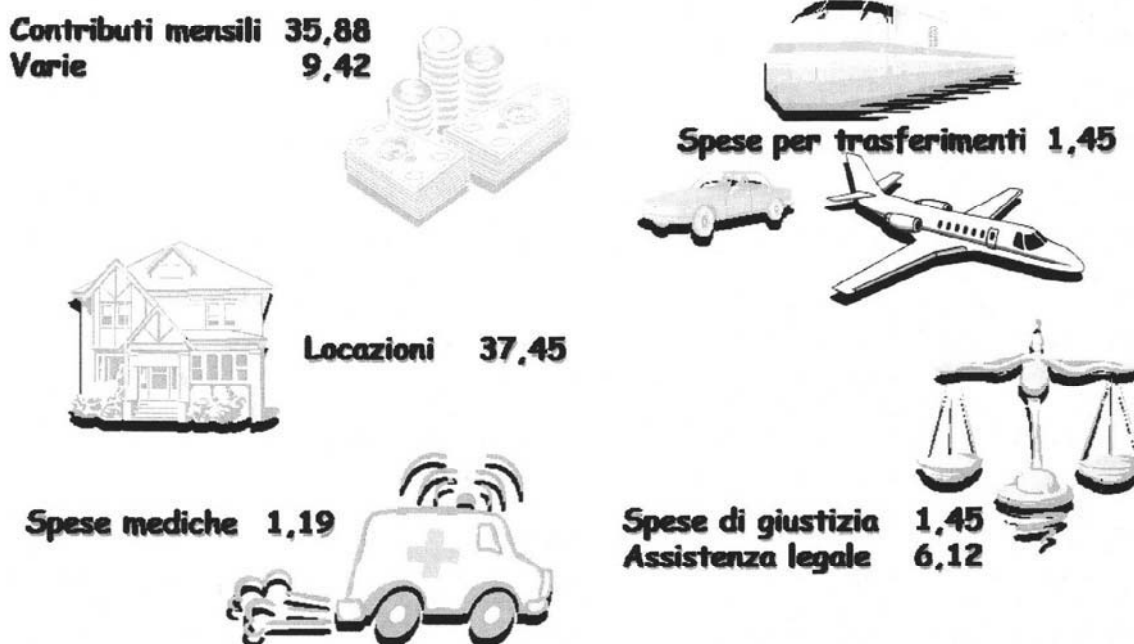
Infatti a fronte di una spesa complessiva di € 70.056.261,23 per tutto l'anno 2010, si è potuto disporre di uno stanziamento effettivo (ordinario più assestamento) pari ad € 59.315.028,73.

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**.

b) L'assistenza sanitaria

È opportuno rilevare che le persone sotto protezione hanno la possibilità di accedere alle strutture del Servizio Sanitario Nazionale, come tutti i cittadini, mediante la tessera sanitaria con eventuali generalità di copertura, fornita loro dal Servizio Centrale di Protezione.

Vi sono tuttavia situazioni in cui tale accesso non è possibile per motivi di sicurezza. In questi casi le prestazioni sanitarie vengono effettuate direttamente dal personale medico in forza al Servizio Centrale di Protezione, oppure in regime privato con autorizzazione al rimborso.

L'Ufficio Sanitario del Servizio Centrale di Protezione, costituito da due medici e da personale di supporto, in questo semestre ha svolto, come di consueto, un'intensa attività di sostegno alla popolazione protetta, che si è concretizzata nella trattazione di **1621** istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche.

Inoltre, presso la sede di Roma, sono state effettuate **7** visite ambulatoriali, aventi sia carattere clinico che medico-legale. Come previsto dalla prassi applicativa, infatti, il personale medico di questo Ufficio viene interpellato su richiesta dell'Autorità Giudiziaria per esprimere pareri circa la compatibilità carceraria dei collaboratori e/o l'idoneità a comparire in giudizio.

Sempre a cura dell'Ufficio Sanitario, sono state effettuate le conversioni delle cartelle cliniche, necessarie alla prosecuzione delle cure in regime di protezione o in previsione della fuoriuscita dal programma, nonché della documentazione vaccinale riguardante i minori inseriti nel circuito tutorio.

c) L'assistenza psicologica

L'esperienza maturata nel corso degli anni ha evidenziato l'opportunità di diversificare le attività di assistenza sanitaria e psicologica mediante la creazione di un'apposita sezione, presso il Servizio Centrale di Protezione, costituita da tre Direttori Tecnici Psicologi ed altro personale di supporto

che, nel semestre in esame, ha proseguito ed implementato il lavoro e l'attività organizzata nei semestri precedenti.

L'Ufficio Assistenza Psicologica, nel semestre in esame, ha svolto un'intensa attività di assistenza e sostegno rivolta a testimoni, collaboratori di giustizia ed ai loro familiari, effettuando incontri e colloqui con la popolazione protetta sia presso le due sedi di Roma che nel corso di varie missioni sul territorio nazionale, finalizzati all'individuazione ed all'analisi delle effettive problematiche ed indirizzarne le soluzioni più adeguate.

Nel periodo luglio-dicembre 2010 gli psicologi, nel corso delle 18 missioni svoltesi nel territorio nazionale, hanno incontrato 7 testimoni, 13 collaboratori, 39 familiari e 24 minori. Presso le sedi di Roma sono stati effettuati colloqui con 6 testimoni, 9 collaboratori, 27 familiari 12 minori.

In modo particolare gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione sono intervenuti direttamente nelle situazioni emergenziali che hanno riguardato testimoni, collaboratori e loro familiari, fornendo un intervento specialistico mirato alle problematiche psicologiche. Tali attività hanno richiesto interventi diretti alla valutazione ed all'analisi del caso specifico, sia per orientare le successive attività di assistenza sia per affrontare i disagi connessi alle caratteristiche della vita sotto protezione.

Per quanto riguarda i minori è proseguita l'analisi ed il monitoraggio delle problematiche specifiche che emergono in questa delicata fascia di popolazione protetta. Le osservazioni effettuate sono descritte nel successivo paragrafo *d*).

Contemporaneamente si è cercato di dare maggiore impulso agli incontri, ai contatti ed ai rapporti di collaborazione con varie figure professionali operanti presso strutture pubbliche e convenzionate, del settore sanitario ed assistenziale, al fine di coordinare ed ottimizzare le attività di terapia, sostegno ed assistenza per la popolazione protetta, garantendo una continuità terapeutica a seguito dei trasferimenti dei nuclei in protezione, attraverso una "rete" di contatti e rapporti con gli specialisti e le strutture di riferimento. Tale rete permette di avvalersi della collaborazione di qualificati specialisti in modo da favorire una completa e

capillare assistenza psicologica, ottimizzando le risorse disponibili a livello locale.

Nel periodo in esame sono stati effettuati 24 incontri con varie figure professionali del settore sanitario ed assistenziale e con i responsabili dei servizi e delle strutture pubbliche. Inoltre, per l'avvio ed il monitoraggio delle attività terapeutiche sono stati effettuati circa 220 contatti con tutte le figure professionali, pubbliche e private, coinvolte nelle attività di assistenza alla popolazione protetta.

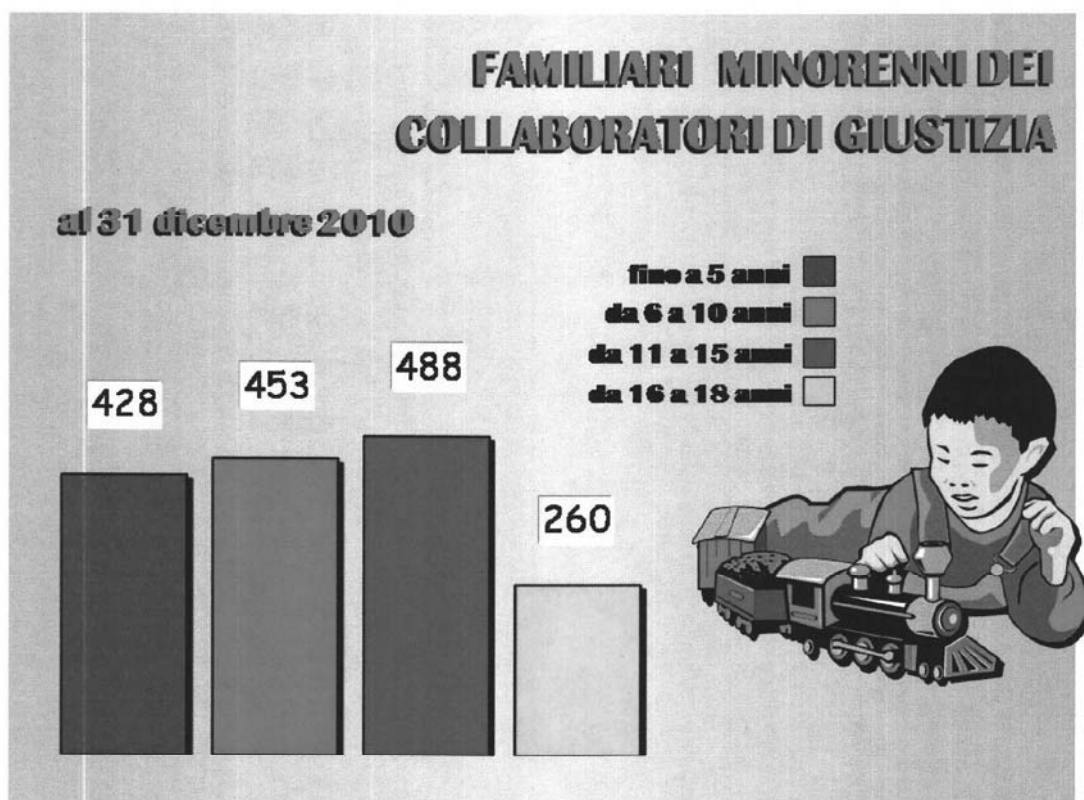
Un'ulteriore attività svolta da parte dell'Ufficio ha riguardato la selezione del personale della Polizia di Stato; nel semestre sono stati sottoposti a selezione e valutati 7 candidati per l'accesso al Servizio Centrale di Protezione o ai Nuclei Operativi di Protezione.

L'Ufficio, nel secondo semestre del 2010, ha dato particolare impulso all'attività di formazione del personale, in ambito psicologico e di ricerca. A tal proposito è stato realizzato un approfondito e considerevole programma didattico, rivolto al personale del Servizio Centrale di Protezione, dei Nuclei Operativi di Protezione e degli Organi di Polizia Territoriale, su tematiche specifiche attinenti l'assistenza psicologica ed argomenti relativi ad aspetti psicologici di particolare interesse per le competenze richieste agli operatori nella gestione della popolazione protetta. Le tematiche ed i corsi effettuati sono specificati nel Capitolo 5.

Inoltre, l'attività di studio e ricerca per la "Elaborazione e stesura del Profilo Professionale e Psicoattitudinale dell'operatore S.C.P. e N.O.P.", avviata nel semestre precedente, è proseguita per verificare e confermare le dimensioni psicologiche e le caratteristiche individuali necessarie per poter assolvere efficacemente le peculiari attività lavorative dell'operatore della protezione. Lo studio ha permesso di confermare l'utilità della guida operativa elaborata per l'attività di selezione del personale della Polizia di Stato da destinare al Servizio Centrale di Protezione ed ai suoi Nuclei periferici.

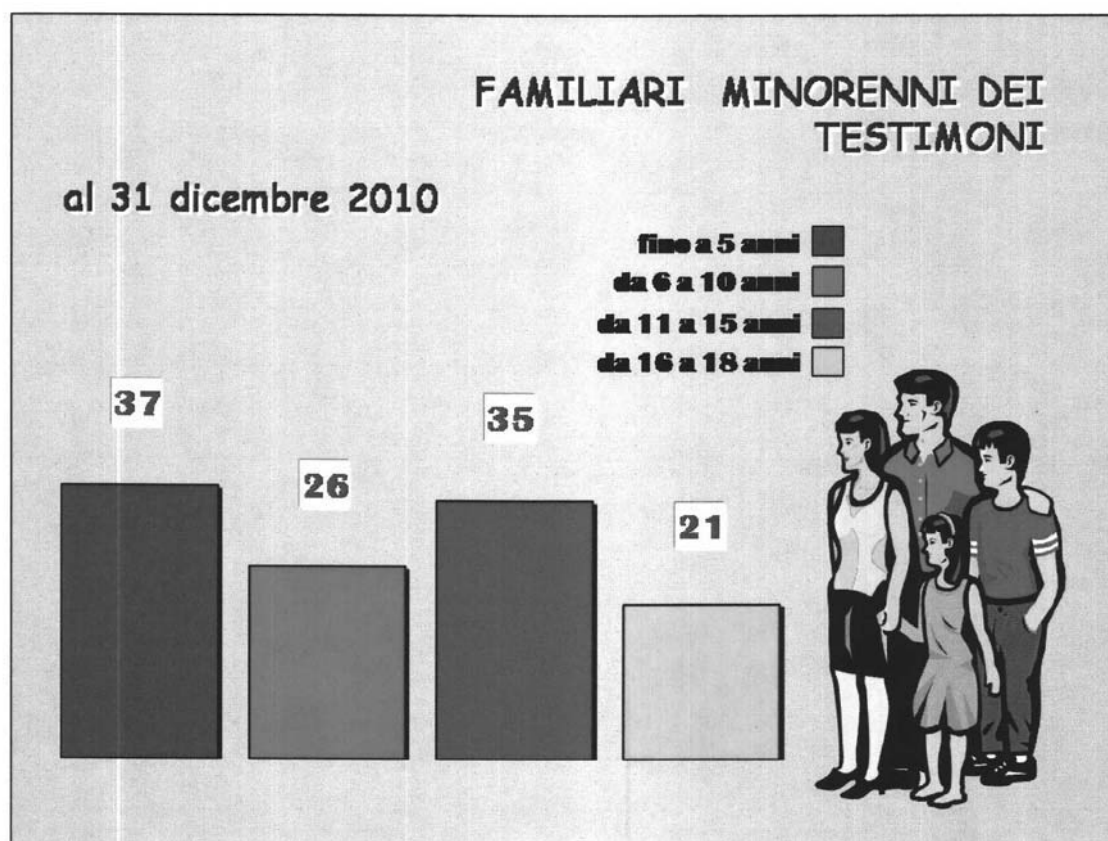
d) I minori

Come già osservato in precedenza, analizzando le fasce d'età in cui si suddivide la popolazione protetta, i minorenni costituiscono il gruppo numericamente più rilevante. Alla data del 31.12.2010 risultavano complessivamente **1748** minori sotto tutela, di cui **1629** familiari di collaboratori ed i restanti **119** di testimoni. A questi bisogna aggiungere un titolare di programma in qualità di testimone.



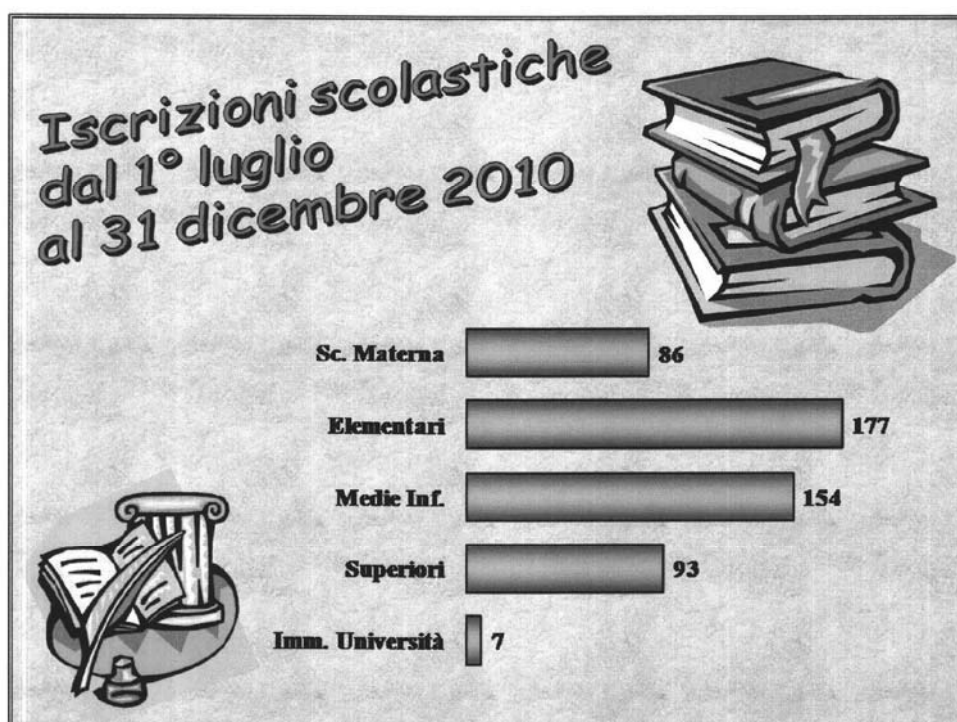
Nella fascia d'età tra 0 e 5 anni risultano compresi **465** bambini, di cui 428 familiari di collaboratori e 37 di testimoni; tra 6 e 10 anni si rilevano **479** minori, di cui 453 familiari di collaboratori e 26 di testimoni; tra 11 e 15 anni vi sono **523** ragazzi, di cui 488 familiari di collaboratori e 35 di

testimoni; infine, **281** elementi, di cui 260 familiari di collaboratori e 21 di testimoni, hanno un'età compresa tra 16 e 18 anni.



La ripartizione evidenzia come la maggior parte della popolazione minorenni sia in età scolare, complessivamente **1002** unità, con tutte le problematiche di inserimento sociale che ciò comporta.

Il Servizio Centrale di Protezione pone particolare attenzione affinché i ragazzi abbiano la possibilità accedere all'istruzione di ogni ordine e grado anche in località protetta. Nel semestre in esame sono state effettuate 86 nuove iscrizioni alle scuole materne, 177 alle elementari, 154 alle medie inferiori, 92 alle superiori e 7 immatricolazioni presso Università (vedi grafico alla pagina seguente).



Inoltre, da parte degli psicologi del Servizio Centrale di Protezione viene posta un'attenzione sempre crescente alle problematiche di ordine psicologico subite da quanti rientrano in questa delicata fascia di popolazione. L'esperienza ha messo in evidenza una serie di reazioni, sulle quali stanno intervenendo gli stessi psicologi del Servizio in diretta collaborazione con gli specialisti del Servizio Sanitario Nazionale e delle strutture private: nei bambini sono stati riscontrati problemi di socializzazione, chiusura e problemi comportamentali; tra gli adolescenti sono stati osservati problemi di socializzazione, rifiuto dei genitori e della situazione, abbandoni scolastici, introversione, oppositività-aggressività, devianza, fughe e gravidanze precoci.

Va precisato che tali reazioni non hanno valore statistico, in quanto non costituiscono il risultato di una ricerca sistematica ma sono semplicemente il frutto di anni di osservazione sul campo.

e) Il reinserimento socio-lavorativo

Il reinserimento sociale di collaboratori e testimoni costituisce da sempre uno degli aspetti più problematici dell'intero sistema della protezione. Esso comporta, infatti, il passaggio dalla fase di assistenza

economica da parte delle istituzioni a quella della piena autonomia socio-lavorativa. Si tratta di un'evoluzione complessa, ma necessaria, in quanto il legislatore ha espressamente stabilito la natura transitoria del programma di protezione, nel quale coesistono, come si è visto, la sicurezza, l'assistenza e il reinserimento sociale.

Il problema si delinea in maniera differente in base al profilo del titolare del programma di protezione: per i collaboratori di giustizia il reinserimento passa dalla rescissione dei legami con il proprio passato criminale all'avviamento di attività lecite; per i testimoni esso va affrontato in termini di ripristino delle condizioni di vita antecedenti all'ingresso nel programma di protezione.

È noto che l'ordinamento attuale non prevede canali preferenziali di avviamento al lavoro per le persone sottoposte a misure di protezione. L'impegno profuso in questo senso da parte del Servizio Centrale di Protezione si è dunque incentrato sull'agevolazione dell'inserimento lavorativo delle persone protette, attraverso l'individuazione delle occasioni favorevoli nel territorio e la riduzione dei tempi burocratici, mediante la predisposizione della documentazione necessaria.

Nel semestre in esame 8 collaboratori di giustizia e 25 familiari hanno trovato impiego, prevalentemente nei settori alimentare, del commercio e del turismo, in relazione alla scolarità e ai titoli posseduti.

Nel medesimo periodo il Servizio Centrale di Protezione ha preso i necessari accordi per il trasferimento presso altra sede lavorativa di 2 soggetti. È il caso di ricordare che tale strumento, come il collocamento del lavoratore in aspettativa, è previsto dal Decreto del Ministro dell'Interno 13/5/2005, n. 138 (uno dei Regolamenti di attuazione introdotti dalla legge 45/2001). Inoltre, 5 persone sono state iscritte a corsi di formazione professionale, per ottenere attestati da utilizzare sul mercato del lavoro.

Il documento di copertura crea problemi pratici per l'accesso al lavoro, non potendo essere utilizzati, ad esempio, per aprire un conto corrente per l'accredito degli emolumenti economici e per la comunicazione del domicilio per le visite mediche fiscali.

Per superare tali difficoltà alcuni collaboratori sono stati autorizzati a lavorare con le generalità reali, dopo aver accertato la sussistenza delle necessarie condizioni di sicurezza.

Un consolidato strumento di reinserimento socio-economico è costituito dalla capitalizzazione delle misure di assistenza. Esso trova riconoscimento normativo nell'art. 10, comma 15, del Regolamento sulle speciali misure di protezione, approvato con Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161.

Le capitalizzazioni hanno consentito a numerosi collaboratori e testimoni di uscire dal programma di protezione, mantenendo le misure di sicurezza per gli impegni di giustizia ed hanno permesso loro di porre le basi per il raggiungimento dell'autonomia economica.

Le capitalizzazioni vengono adottate dopo aver acquisito il consenso degli interessati ed i pareri favorevoli delle Autorità Giudiziarie proponenti. Esse non hanno finalità di mera liquidazione né, tantomeno, di compenso, bensì di stimolo all'avvio di attività lavorative, in quanto l'erogazione avviene solo in seguito alla presentazione, da parte degli interessati, di concreti e documentati progetti lavorativi.

Nel secondo semestre del 2010, la capitalizzazione è stata disposta dalla Commissione Centrale in favore di un collaboratore di giustizia ed un testimone, oltre ad un nucleo familiare inserito nei programmi di protezione.

CAPITOLO III

LE VIOLAZIONI, LE REVOCHE DEI PROGRAMMI ED I RICORSI AMMINISTRATIVI

Alla base del sistema tutorio si pone il rispetto di norme comportamentali volte a garantire l'incolumità e la riservatezza dei beneficiari delle speciali misure di protezione.

E' necessario, altresì, evitare il rientro nel circuito criminale dei collaboratori di giustizia, che vanificherebbe il processo di reinserimento nella società, cui è finalizzato il programma.

Le persone sottoposte a programma di protezione vengono preventivamente informate degli obblighi che dovranno rispettare e contestualmente invitate ad accettare le clausole del programma, per essere resi edotti che le violazioni potranno avere, come ultima conseguenza, la revoca delle misure.

Nel secondo semestre del 2010, il Servizio Centrale di Protezione ha segnalato alla Commissione Centrale **52** violazioni. Tra di esse, **7** consistevano in reati e **45** in infrazioni delle regole di riservatezza (disvelamento della località protetta, rifiuto immotivato del trasferimento disposto per motivi di sicurezza). I reati più frequenti sono evasione dalla detenzione domiciliare, minacce e lesioni, spaccio di stupefacenti, furto ed estorsione.

L'attività sanzionatoria della Commissione Centrale si è concretizzata, nel semestre in esame, nella revoca di **5** programmi di protezione per collaboratori di giustizia e loro familiari. Per i testimoni non sono stati adottati provvedimenti in tal senso.

Va precisato che la revoca non sempre è riferita a violazioni commesse nel medesimo semestre in cui viene adottato il relativo provvedimento. Infatti, la normativa di settore prevede l'acquisizione, nel corso dell'istruttoria che precede la revoca, dei pareri dell'Autorità giudiziaria che ha formulato la proposta e della Direzione Nazionale

Antimafia, pur non essendo vincolanti ai fini della decisione della Commissione.



Va segnalato che la revoca viene adottata con provvedimento motivato, notificato all'interessato il quale, entro 60 giorni, può presentare ricorso al giudice amministrativo. Nel semestre in esame sono stati proposti **23** ricorsi al T.A.R.

La legge istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali n. 1034/1971 ha regolamentato per la prima volta la materia amministrativa e la successiva rivisitazione è stata concepita con la legge n. 205/2000 che, a distanza di un trentennio, ha riorganizzato la giustizia amministrativa.

In attuazione della delega conferita, nel giugno del 2009, per il riordino e lo snellimento del processo amministrativo, è stato emanato il Decreto legislativo 02.07.2010 n. 104 recante il nuovo Codice del processo amministrativo, il cui testo ordina e recepisce i principi frutto dell'elaborazione giurisprudenziale.

In precedenza la semplice presentazione del ricorso amministrativo, avverso la delibera della Commissione Centrale ex art. 10 legge n. 82/91, comportava la sospensione automatica del provvedimento sino alla decisione di merito o dell'istanza cautelare, qualora richiesta.

- l'art. 10 della legge 82/1991, che al comma 2° *septies* dispone: “nel termine entro il quale può essere proposto ricorso giurisdizionale (60 giorni) ed in pendenza del medesimo provvedimento di cui al comma 2° rimane sospeso sino a contraria determinazione del giudice in sede cautelare o di merito”.

Il legislatore *medio tempore* ha approvato la Legge 13.08.2010 n. 136 prevedendo all'art. 14: l'art. 10 della L. 15.03.1991, n. 82, comma 2 *septies* è sostituito dal seguente:

- “Nel termine entro il quale può essere proposto il ricorso giurisdizionale e in pendenza della decisione relativa all'eventuale richiesta di sospensione ai sensi dell'art. 21 della legge 06.12.1971, n. 1034, e successive modificazioni, o dell'art. 36 del regolamento di cui al regio decreto 17.08.1907, n. 642, il provvedimento di cui al comma 2 *septies* rimane sospeso”.

Alla luce di tale disposizione, il provvedimento della Commissione Centrale rimane sospeso soltanto nelle more dei termini di presentazione del ricorso (i previsti 60 giorni) e della eventuale decisione cautelare del giudice (ove richiesta) e non anche, come in precedenza, nelle more della decisione di merito.

Il Decreto Legislativo n. 104/2010 (RIORDINO DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO) abroga espressamente l'articolo 10, commi 2 *sexies*, 2 *septies* del Decreto Legge 15.01.1991 n. 8 convertito, con modificazioni, dalla legge 15.03.1991 n.82.

L'Avvocatura Generale dello Stato ha precisato che nell'apparente contrasto deve darsi prevalenza all'art. 14 della legge n. 136/2010 attesa la posteriorità e la specialità della stessa.

Pertanto, in atto, la norma applicabile risulta essere l'articolo 10 comma 2 *septies* della legge n. 82/1991 così come modificato dalla legge 136/2010.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

La riforma della normativa in materia di protezione ha introdotto la differenziazione tra lo status di collaboratore di giustizia e quello di testimone dando, in questo modo, particolare rilievo alla posizione di chi, esponendosi a gravi rischi personali, ha operato una scelta di alto valore civile come quella di testimoniare.

In base a tale disciplina il testimone è colui che, rispetto ai delitti che denuncia, riveste esclusivamente il ruolo di persona offesa o informata sui fatti e, contestualmente, non deve essere soggetto a misure di prevenzione.

Dal punto di vista dell'assistenza, le disposizioni riguardanti i testimoni prevedono misure di mantenimento dello *standard* socio-economico anteriore all'ingresso nel programma ed interventi di carattere finanziario per garantire un proficuo reinserimento nella vita quotidiana, che si concretizzano nel reperimento di alloggi adeguati e nell'erogazione, oltre all'assegno mensile, di contributi economici straordinari per esigenze varie (spese di prima sistemazione, acquisto di vestiario, traslochi, cure odontoiatriche, iscrizioni scolastiche, vacanze, ecc.).

Qualora sussistano le condizioni di sicurezza, per i testimoni è prevista la possibilità di usufruire delle misure di protezione in località d'origine. In tal modo si evitano i disagi del trasferimento in località protetta, dell'abbandono della propria abitazione e dell'attività lavorativa. Alla data del 31.12.2010 risultavano **83** testimoni, di cui **26** beneficiavano della protezione in località d'origine.

Quando, tuttavia, si rende necessario il trasferimento, il legislatore ha inteso agevolare nei limiti del possibile il mantenimento del posto di lavoro. Per i dipendenti pubblici è previsto il collocamento in aspettativa retribuita, mentre i dipendenti privati possono richiedere il rimborso dei contributi volontari versati per tutto il periodo in cui non hanno potuto svolgere attività lavorativa. Inoltre i testimoni hanno diritto alla corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno derivante dalla cessazione della propria attività.

Sempre nell'ottica del reinserimento sociale, è in vigore una convenzione sottoscritta tra il Dipartimento di Pubblica Sicurezza ed un Istituto di Credito, che consente ai testimoni di accedere a forme di finanziamento con tassi agevolati, per l'acquisto di immobili o per l'avvio di attività economiche.

Un'ulteriore forma di sostegno economico è costituita dall'accertamento del grado di invalidità subito dai testimoni a seguito dell'inserimento nei programmi di protezione. In base agli accordi sottoscritti tra il Dipartimento di Pubblica Sicurezza e l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, è possibile, attraverso il Servizio di Consulenza in campo sanitario, medico-legale dell'I.N.P.S., determinare somme a titolo di ristoro inerente ai soggetti inseriti nel sistema tutorio.

La capitalizzazione per i testimoni può consistere in una somma di denaro corrispondente fino ad un massimo di 10 anni di assegni mensili e si è dimostrata lo strumento migliore per agevolare il reinserimento nella società. Nel semestre in esame è stata disposta la capitalizzazione per **un** testimone, mentre **un** altro testimone ha percepito un anticipo sulla capitalizzazione.

Si è riscontrato che l'elargizione di somme di denaro non è sufficiente ad alleviare il disagio in cui si vengono a trovare i testimoni. E' opportuno intensificare l'attività di sostegno psicologico per tutto il periodo di durata del programma di protezione, al fine di valutare accuratamente le personalità dei soggetti interessati e di individuare le opportune soluzioni in base alle capacità di adattamento alle nuove situazioni.

Conseguentemente, l'obiettivo primario nella gestione dei testimoni è quello di evitare che gli stessi abbiano la sensazione che la loro scelta si traduca in una sorta di penalizzazione della vita di relazione.

CAPITOLO 5

LA FORMAZIONE DEL PERSONALE

La delicatezza e la complessità delle situazioni inerenti la popolazione protetta hanno messo in evidenza la necessità di curare in modo particolare la formazione del personale che si trova a gestire tale categoria di soggetti.

Secondo la prassi i tutelati, una volta collocati dal Servizio Centrale di Protezione in località protetta, vengono affidati alle cure delle Forze di Polizia Territoriale ed alle unità periferiche di protezione.

Per questo motivo le iniziative volte a migliorare la professionalità degli operatori di questo settore sono destinate in egual misura sia ai dipendenti del Servizio Centrale di Protezione e delle sue Unità periferiche, che agli organi di Polizia Territoriale.

In particolare, dal 13 al 17 settembre 2010, presso la Scuola di Perfezionamento delle Forze di Polizia di Roma, si è svolto il 2° Corso per Funzionari e Ufficiali del S.C.P. e N.O.P. *“Aspetti psicologici e relazionali nella gestione della popolazione protetta”*.

Inoltre, presso l’Istituto per Sovrintendenti della Polizia di Stato di Spoleto, ha avuto luogo il *“2° Corso di aggiornamento per il personale delle Forze di Polizia con funzione di referente territoriale per i testimoni ed i collaboratori di giustizia”*, articolato in due cicli svoltisi nei mesi di ottobre e novembre 2010.

CONCLUSIONI

L'obiettivo primario della normativa che regola il sistema di protezione è quello di favorire la crescita del fenomeno della collaborazione per meglio contrastare la criminalità organizzata. In tale ottica, i dati rilevati nel periodo in esame dimostrano che il sistema tutorio è in continua espansione, sia considerando la popolazione protetta nella sua totalità che osservando singolarmente le voci che la compongono (collaboratori, testimoni, familiari).

La Camorra si è confermata la principale organizzazione criminale di provenienza dei collaboratori di giustizia, mentre fra testimoni è la 'ndrangheta a detenere il primato.

La crescita di un numero così ingente di persone protette ha reso sempre più emergenziali le problematiche di gestione sia per quanto concerne l'incolumità personale che per gli aspetti legati all'assistenza economica.

I servizi di scorta di collaboratori e testimoni per l'espletamento degli impegni di giustizia rappresentano un momento in cui la sicurezza personale dei soggetti interessati è posta al massimo livello di rischio. Pertanto, in questo semestre, laddove è stato possibile si è fatto ricorso sempre maggiore alla videoconferenza.

Un'ulteriore misura di sicurezza è l'attribuzione della documentazione di copertura.

Quanto al problema dei costi dell'intero sistema corre obbligo evidenziare che in tale semestre si è avvertita la mancanza di copertura finanziaria per fare fronte alle spese di gestione ordinaria (come ad esempio al pagamento dei canoni di locazione degli immobili ed all'erogazione delle capitalizzazioni ai soggetti che fuoriescono dal programma di protezione).

E' stata sempre affrontata con la massima e puntuale attenzione la gestione dei testimoni di giustizia. Tutte le iniziative messe in atto a seguito della riforma normativa del 2001 hanno portato a miglioramenti

significativi nel trattamento di tali soggetti, al fine di ripristinare le effettive condizioni di vita anteriori all'ingresso nel programma di protezione.

Il sistema può presentare qualche lacuna su cui è necessario focalizzare l'attenzione. Va curata maggiormente la fase del reinserimento sociale che si concretizza con l'avvio di attività lavorative in località protetta, fornendo agli interessati un'assistenza specializzata che coinvolga varie figure professionali (avvocati, commercialisti, consulenti finanziari). Per i testimoni che scelgono di restare in località di origine sarebbe utile prevedere agevolazioni che consentano il proseguimento delle attività imprenditoriali, osservati i necessari requisiti di sicurezza.

Nell'ottica del miglioramento della gestione della popolazione protetta è doveroso sottolineare che nel corso di questo semestre è stato dato maggiore impulso all'opera di sensibilizzazione e formazione professionale degli operatori del Servizio Centrale di Protezione e delle Forze Territoriali di Polizia.

In sintesi, i dati analizzati nella presente relazione dimostrano come il sistema di protezione sia tuttora uno strumento necessario nella lotta alla criminalità organizzata, grazie al congiunto e coordinato impegno di tutte le componenti istituzionali a vario titolo coinvolte.

Da ultimo non può sottacersi il grave stato economico finanziario in cui versa il Paese: si auspica che le Autorità preposte possano disporre maggiori finanziamenti per il sistema della protezione.