

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVII LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. XCI**

**n. 3**

## **RELAZIONE**

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

**(Primo semestre 2013)**

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

*Presentata dal Ministro dell'interno*

**(ALFANO)**

---

*Trasmessa alla Presidenza il 20 novembre 2013*

---

PAGINA BIANCA

<b>PREMESSA</b> .....	PAG. 5
-----------------------	--------

**PARTE PRIMA**  
**LE FONDAMENTA DEL SISTEMA TUTORIO**

<b>CAPITOLO I</b>	
L'INSERIMENTO NEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE .....	9
<b>CAPITOLO II</b>	
LA COMMISSIONE CENTRALE .....	11
<b>CAPITOLO III</b>	
I DATI STATISTICI .....	15

**PARTE SECONDA**  
**IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA TUTORIO**

<b>CAPITOLO I</b>	
LA TUTELA PERSONALE	
a) <i>Le scorte</i> .....	25
b) <i>I documenti di copertura</i> .....	26
c) <i>La posizione giuridica dei collaboratori</i> .....	28
<b>CAPITOLO II</b>	
LE MISURE ASSISTENZIALI	
a) <i>L'assistenza economica</i> .....	30
b) <i>L'assistenza sanitaria</i> .....	31
c) <i>L'assistenza psicologica</i> .....	31
d) <i>I minori</i> .....	33
e) <i>Il reinserimento socio-lavorativo</i> .....	35

**CAPITOLO III**

LE VIOLAZIONI E LE REVOCHE DEI PROGRAMMI .....PAG. 38

**CAPITOLO IV**

I TESTIMONI ..... 40

**CAPITOLO V**

LA FORMAZIONE DEL PERSONALE..... 42

**CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**.....

43

## PREMESSA

La verifica del sistema di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia, contenuta nella relazione che il Signor Ministro dell'Interno presenta al Parlamento, ai sensi dell'art. 16 della Legge 15.03.1991, n. 82, consente nel tempo un monitoraggio progressivo dell'evoluzione del fenomeno.

In linea di continuità con le precedenti edizioni, l'elaborato relativo al semestre gennaio-giugno 2013 è stato redatto seguendo l'impostazione statistico-informativa, sottolineando le problematiche generali al fine di offrire agli operatori del settore gli elementi necessari per osservare l'andamento e l'evoluzione dell'intero sistema tutorio.

La prima parte del testo è dedicata all'ingresso nei programmi di protezione, in base alle richieste dell'Autorità Giudiziaria di provenienza, e all'attività della Commissione Centrale; segue l'analisi di tutta la popolazione protetta, in particolar modo dei familiari e dei minori.

La seconda parte della trattazione focalizza l'attenzione sull'attività del Servizio Centrale di Protezione; sull'organizzazione degli impegni di giustizia; sui documenti di copertura e sull'assistenza socio economica delle persone protette, avuto particolare riguardo alle spese sostenute per il suo funzionamento.

Nel semestre in esame un brevissimo cenno viene riservato anche alla c.d. *“Prassi della normativa primaria e regolamentare in tema di protezione e assistenza dei collaboratori di giustizia e testimoni di giustizia, ai sensi dell'art. 13, comma 3, del D.M. 23 aprile 2004 n. 161”*..

Il documento, come si dirà nell'elaborato, rappresenta un consolidato strumento di consultazione per l'attuazione delle procedure per la gestione dei programmi speciali di protezione.

La relazione si completa con le considerazioni conclusive, che contengono spunti di riflessione che si sottopongono alle Autorità interessate ed operatori dello specifico settore al fine di ottenere

suggerimenti utili per migliorare l'intero sistema tutorio, anche con eventuali modifiche normative.

## **PARTE PRIMA**

### **LE FONDAMENTA DEL SISTEMA TUTORIO**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I

### L'INSERIMENTO NEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE

Il rapporto di collaborazione con la giustizia inizia con la proposta di adozione delle speciali misure di protezione avanzata dall'Autorità Giudiziaria dopo un'attenta valutazione delle dichiarazioni rese da coloro che manifestano la volontà di collaborare.

La normativa in materia, nella fattispecie l'art. 9 della Legge 82/91, stabilisce che tali dichiarazioni devono presentare i requisiti dell'attendibilità, della novità e della completezza ed, in particolare, devono risultare di notevole importanza per lo sviluppo delle indagini o ai fini del giudizio.

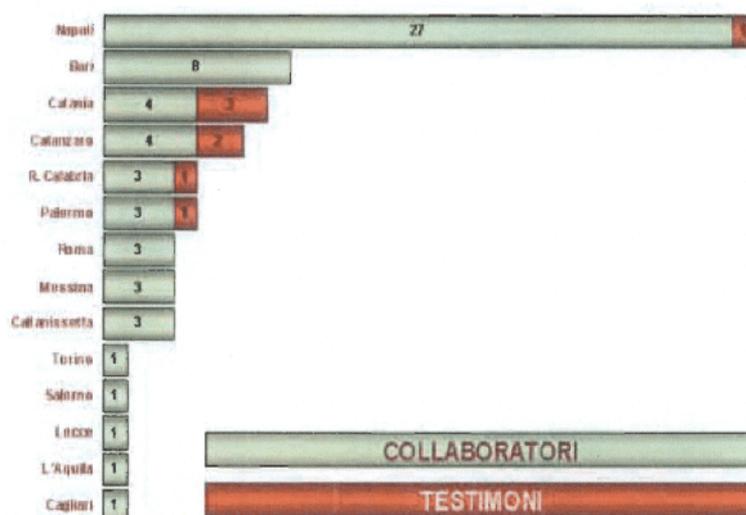
La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione per le speciali misure di protezione, istituita presso l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di Polizia del Ministero dell'Interno con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con quello della Giustizia, riceve le proposte dell'Autorità Giudiziaria e valuta l'eventuale ammissione ai programmi di protezione dei soggetti interessati, sentito anche il parere, obbligatorio ma non vincolante, della Direzione Nazionale Antimafia.

Nel primo semestre del 2013 la Commissione Centrale ha ricevuto, per quanto concerne i **testimoni**, complessivamente **8** proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione, di cui **3** provenienti dalla Procura Nazionale Antimafia di Catania, **2** dalla Procura di Catanzaro e le rimanenti **3** rispettivamente dalle Procure di Napoli, Palermo e Reggio Calabria.

Per quanto concerne i **collaboratori** sono giunte in totale **63** proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione, di cui **27** dalla Procura di Napoli, **8** dalla Procura di Bari, **4** rispettivamente dalle Procure di Catania e Catanzaro, **3** rispettivamente dalle Procure di Caltanissetta, Messina, Palermo, Reggio Calabria e Roma e le rimanenti **5** suddivise tra le Procure di Cagliari, L'Aquila, Lecce, Salerno e Torino.

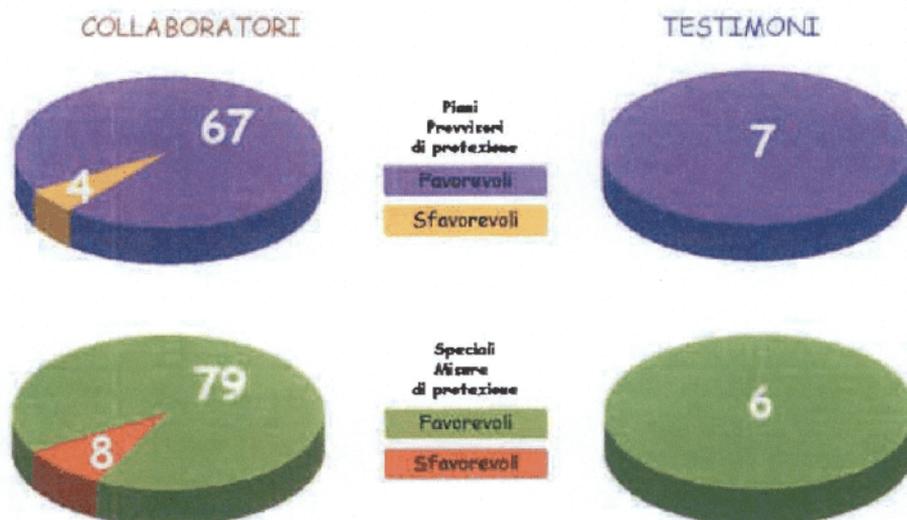
## Procure con il maggior numero di richieste di piani provvisori di protezione

dal 1° gennaio al 30 giugno 2013



Nel medesimo periodo la Direzione Nazionale Antimafia ha espresso parere favorevole per l'ammissione al piano provvisorio di protezione di **67 collaboratori** e **7 testimoni**; i pareri contrari sono stati **4** ed hanno riguardato unicamente i **collaboratori**; per l'ammissione alle speciali misure di protezione i pareri favorevoli sono stati **79** per i **collaboratori** e **6** per i **testimoni**; i pareri contrari sono stati **8** ed, anche in questo caso, hanno riguardato esclusivamente i **collaboratori**.

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, organo istituzionalmente demandato all'esame ed alle determinazioni in merito alle proposte di adozione delle misure di protezione, nel 1° semestre 2013 si è riunita **14** volte.

Si precisa che la Commissione, nominata con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Giustizia, ha ultimato i propri lavori in data 24 aprile 2013, in relazione al termine del mandato governativo e, nella nuova composizione, ha ripreso i lavori nel semestre successivo.

Nel primo semestre 2013 è stata deliberata l'ammissione al piano provvisorio di n. **4** testimoni di giustizia e di n. **55** collaboratori di giustizia.

La Procura della Repubblica di Napoli rimane l'Ufficio giudiziario che ha presentato il maggior numero di proposte (28) – rispetto alle complessive 71 proposte pervenute, con un leggero incremento rispetto alla percentuale del semestre precedente (45% circa rispetto al 40%).

Per i testimoni si conferma quasi il numero delle ammissioni al piano provvisorio rispetto al semestre precedente.

Nel corso delle riunioni, la Commissione ha deliberato l'ammissione al programma speciale di protezione di **2** testimoni e di **19** collaboratori (mentre ha rigettato 7 proposte di ammissione di collaboratori).

Si tratta di provvedimenti che rendono definitive le misure di protezione disposte a titolo provvisorio, sulla base delle richieste delle competenti Procure procedenti, sussistendo le caratteristiche di attendibilità, utilità ed importanza del contributo del dichiarante ai fini degli sviluppi investigativi e processuali.

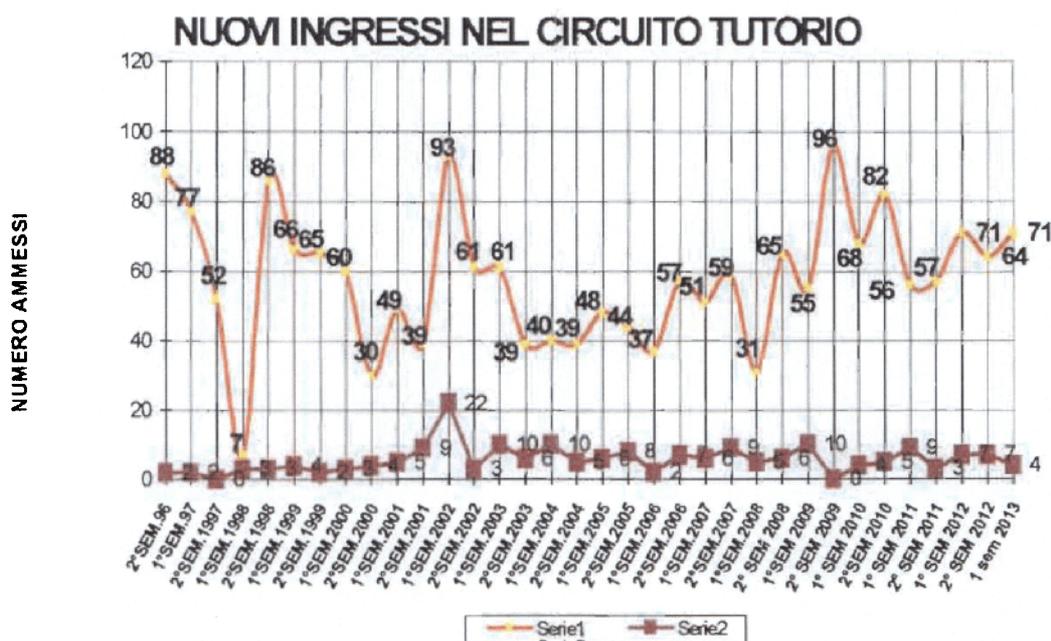
Secondo quanto disposto dalla normativa di riferimento, è richiesto non solo che la collaborazione sia connotata dai requisiti previsti dalla

legge, ma anche la sussistenza di una condizione di pericolo reale, grave, attuale e concreto, per l'incolumità del soggetto da proteggere e dei familiari.

Alle misure di protezione, anche se disposte a titolo provvisorio, la legge ed il regolamento ricollegano una serie di benefici e specifiche misure di assistenza economica.

Dall'esame delle cifre raffrontate a quelle del secondo semestre del 2012, il numero delle ammissioni alle misure definitive dei testimoni si è mantenuto sostanzialmente stabile, mentre quello dei collaboratori ha subito un significativo decremento, passando da 50 a 19.

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



Nel semestre di riferimento, la Commissione, previo parere favorevole della competente Autorità giudiziaria, ha deliberato la

fuoriuscita con capitalizzazione di **4** testimoni e di **4** collaboratori (quest'ultimo dato ha risentito della riduzione dello stanziamento di bilancio).

La capitalizzazione consiste nell'erogazione di un contributo economico definitivo, finalizzato a favorire il reinserimento sociale dell'interessato e del suo nucleo familiare, con contestuale cessazione delle misure di protezione.

Al fine di mantenere in equilibrio gli oneri complessivi, costituisce obiettivo costante quello di assicurare un regolare flusso di "uscite" dal sistema di protezione, per evitare che con i nuovi ingressi si determini l'aumento delle spese di gestione del sistema.

La Commissione, a tal fine, promuove il reinserimento sociale e lavorativo dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, ma è evidente che gli obiettivi necessitano della pronta disponibilità di ulteriori risorse economiche per fare fronte ai costi connessi alle capitalizzazioni, essendo quelle disponibili sufficienti a corrispondere le misure ordinarie di assistenza (contributi, canoni di affitto per appartamenti, strutture ricettive, assistenza legale, sanitaria, psicologica, ecc.).

E' auspicabile, in tale disegno, un incremento complessivo delle risorse finanziarie, al fine di assicurare il buon funzionamento e l'equilibrio del sistema di protezione e, con esso, le favorevoli ricadute in termini di incoraggiamento alla disponibilità alla collaborazione con l'Autorità giudiziaria.

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 normativa, quindi, la Commissione Centrale sottopone a verifica i programmi di protezione.

Per quanto riguarda i testimoni di giustizia, nel semestre in esame, il Collegio ha disposto **una** revoca del programma prima della scadenza per violazione al codice comportamentale. Inoltre **3** programmi hanno subito un'estensione del numero dei componenti mentre nessun programma ha subito riduzioni.

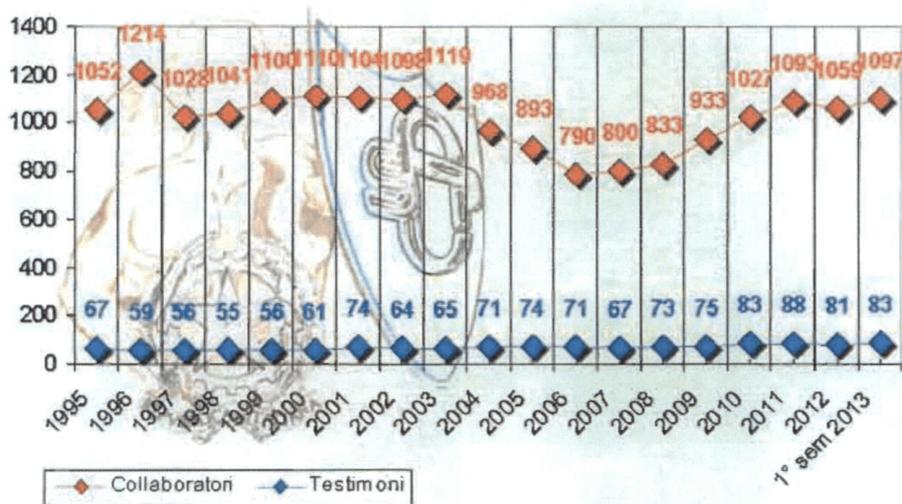
Per quanto concerne i collaboratori di giustizia, 125 programmi sono stati sottoposti a verifica, dei quali: **114** sono stati prorogati, **2** non prorogati, **5** sono stati revocati per violazioni al codice comportamentale. Inoltre **35** programmi hanno subito un'estensione del numero dei componenti e **33** una riduzione.

## CAPITOLO III

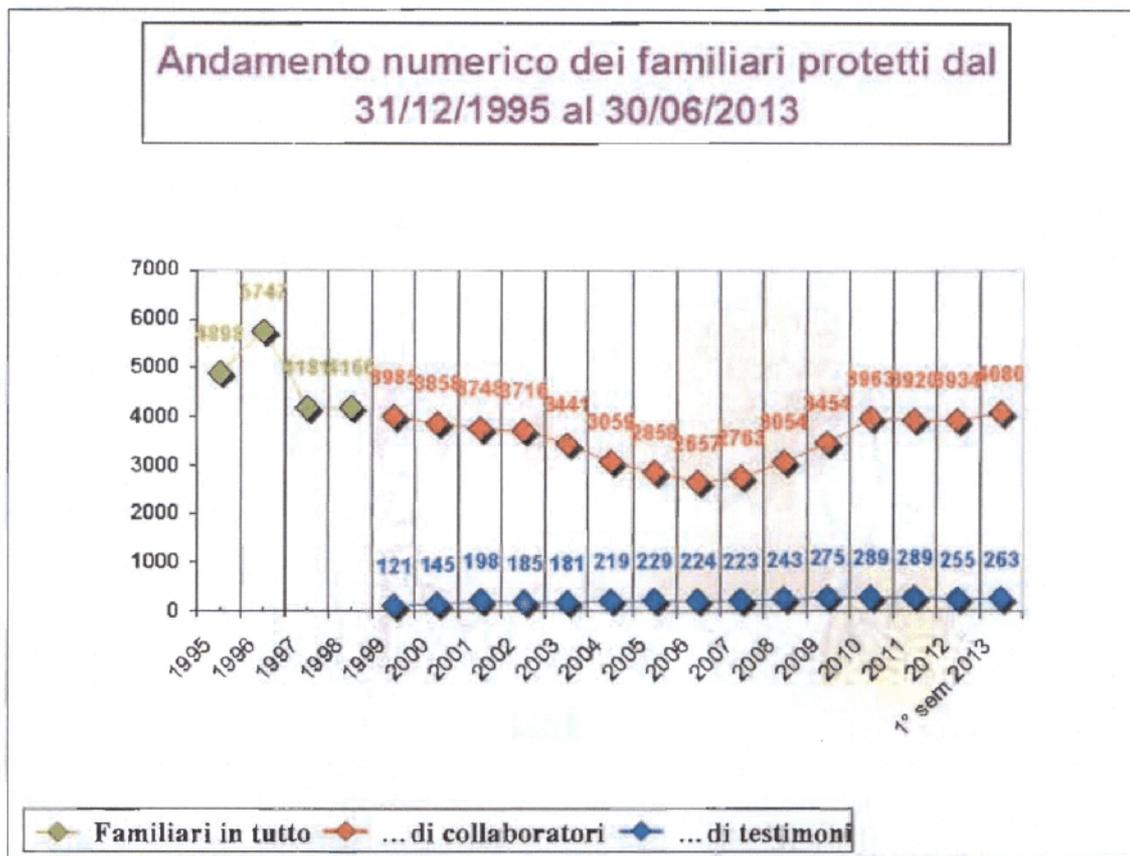
### I DATI STATISTICI

Nel primo semestre del 2013 risultano titolari di programma di protezione **1097** collaboratori e **83** testimoni per un totale di **1180** unità. I familiari beneficiari di misure tutorie ammontano complessivamente a **4343** unità, di cui **4080** sono congiunti di collaboratori e **263** di testimoni. Conseguentemente il Servizio Centrale di Protezione ha gestito, nel periodo in esame, complessivamente **5523** persone.

#### Andamento numerico del collaboratori di giustizia dal 31/12/1995 al 30/06/2013



Rispetto al semestre precedente si rileva un incremento generale della popolazione protetta: al 31 dicembre 2012 risultavano 1059 collaboratori, 81 testimoni e 4189 familiari per un totale di 5329 persone.



Dei 1097 collaboratori 475 provengono dalla fila della Camorra, 283 dalla Mafia, 133 dalla 'Ndrangheta, 108 dalla Sacra Corona Unita ed i rimanenti 98 da altre organizzazioni;





degli 83  
testimoni 25  
 hanno come  
 organizzazione  
 criminale di  
 riferimento la  
 'Ndrangheta, 22  
 la Camorra, 16 la  
 Mafia, 6 la Sacra  
 Corona Unita ed i  
 restanti 14 altre  
 organizzazioni.

Questi dati rappresentano un'ulteriore conferma del fatto che la Camorra sia l'organizzazione criminale maggiormente attiva nel nostro Paese e di come tra i suoi affiliati sia particolarmente diffusa la tendenza a collaborare con la giustizia; per i testimoni invece l'organizzazione criminale più attiva è la 'Ndrangheta.

Nel sistema tutorio risultano inserite complessivamente **85** donne titolari di programma, delle quali **61** tra i collaboratori e **24** tra i testimoni: rispetto al semestre precedente sono aumentate di una sola unità ma il loro numero è nettamente inferiore al picco registrato nel primo semestre del 2012 quando erano 92. Occorre evidenziare che in proporzione l'elemento femminile è particolarmente rilevante nell'ambito dei testimoni.

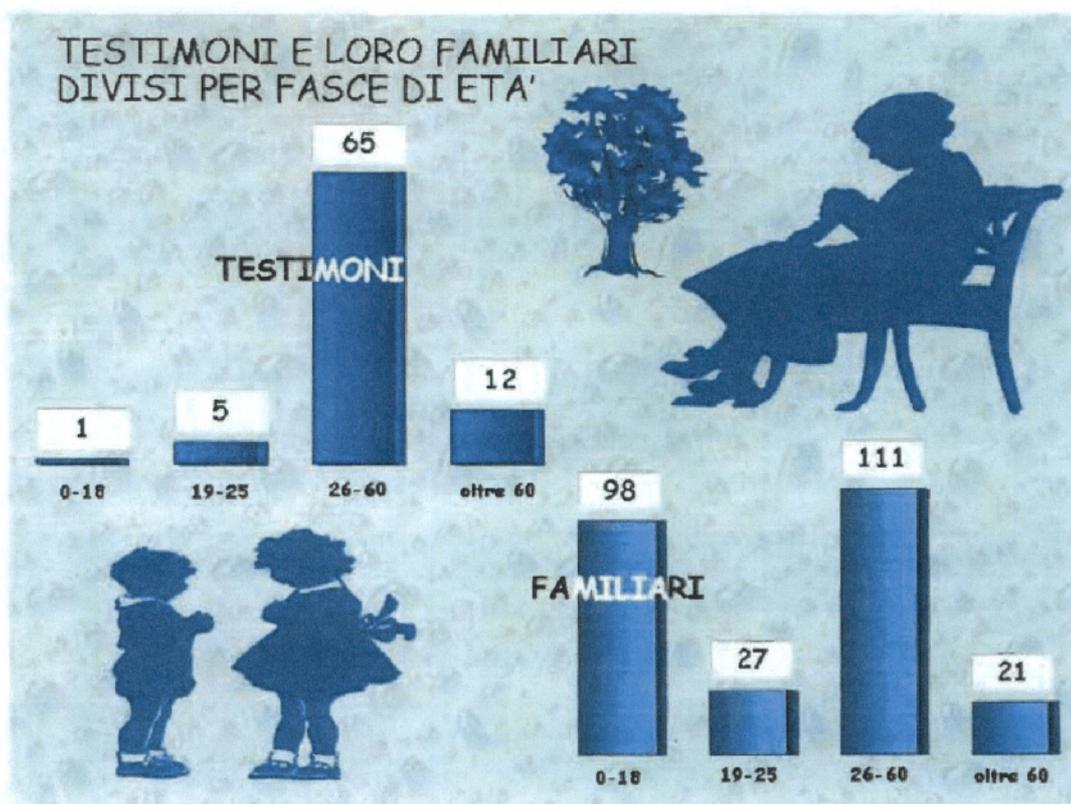
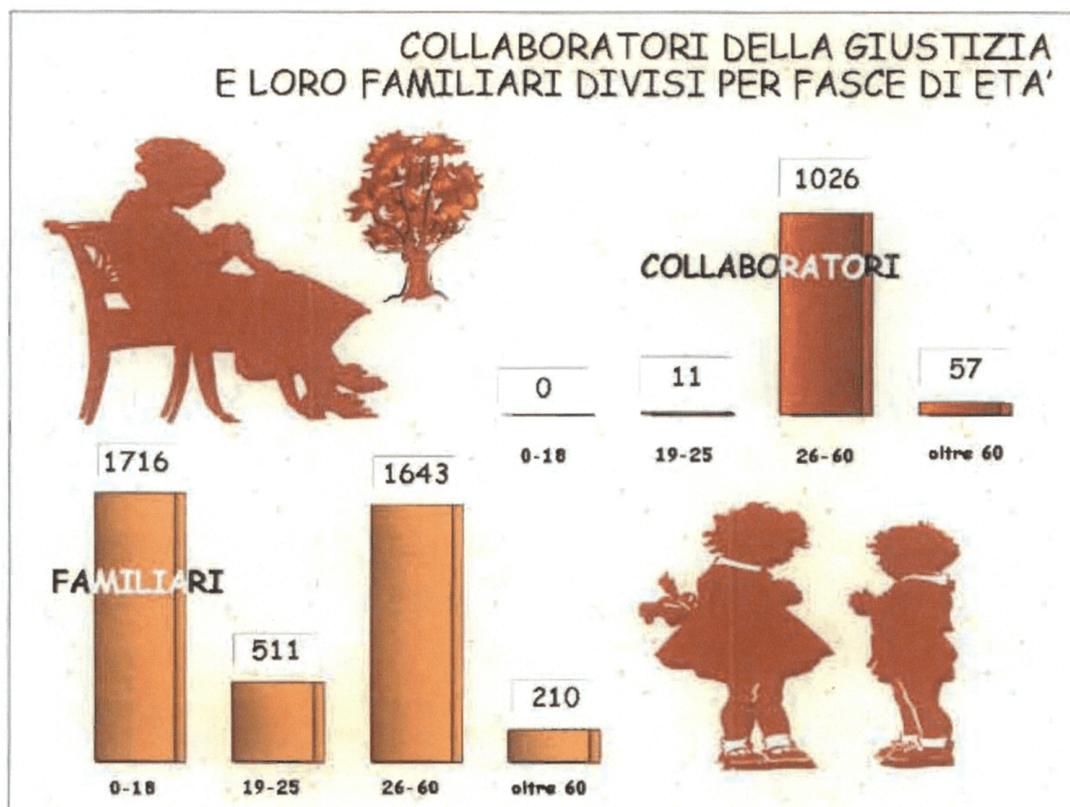
Tra i familiari invece le donne costituiscono la maggioranza: dei 4080 congiunti di collaboratori **2394** sono di sesso femminile e su 263 congiunti di testimoni **149** sono donne, per un totale di **2543** congiunte di titolari di programma.

**Distinzione per sesso al 30/06/2013**

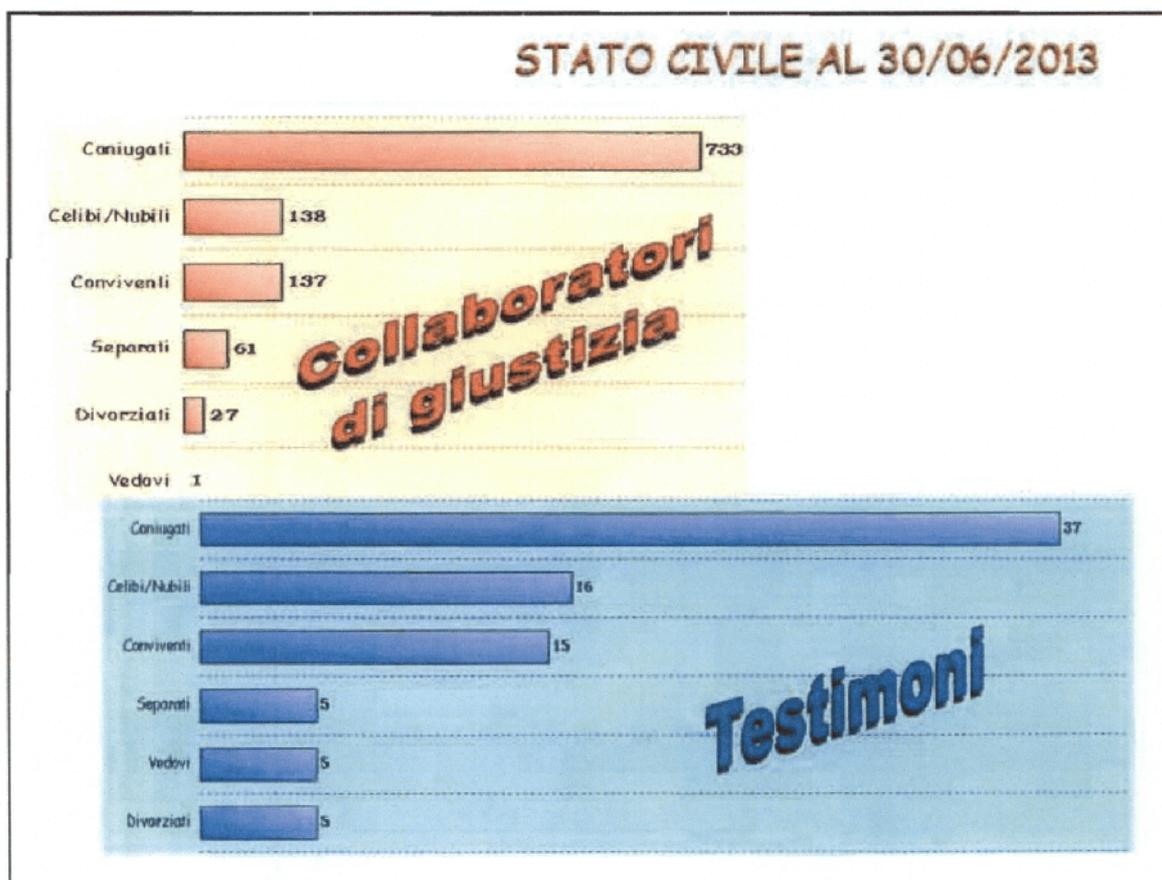
	Collaboratori		Testimoni	
	M	F	M	F
Mafia	276	7	14	2
Camorra	456	19	14	8
Ndr	124	9	21	4
S.C.U.	100	8	6	0
Altre	80	18	4	10
Tot.	<b>1036</b>	<b>61</b>	<b>59</b>	<b>24</b>
Familiari	<b>1686</b>	<b>2394</b>	<b>114</b>	<b>149</b>

I beneficiari titolari di programma di protezione sono prevalentemente soggetti in età lavorativa: **650** elementi (614 collaboratori e 36 testimoni) hanno tra 40 e 60 anni; **441** elementi (412 collaboratori e 29 testimoni) hanno tra 26 e 40 anni; **72** elementi (60 collaboratori e 12 testimoni) hanno più di 60 anni; **16** elementi (11 collaboratori e 5 testimoni) hanno tra 19 e 25 anni; infine, **un solo minorenne** è titolare del programma di protezione in qualità di testimone.

Al contrario, una grossa percentuale dei soggetti inseriti nei programmi di protezione in qualità di familiari rientra nella fascia d'età scolare: **1814** elementi (1714 congiunti di collaboratori e 98 di testimoni) hanno tra 0 e 18 anni; **538** elementi (511 congiunti di collaboratori e 27 di testimoni) hanno tra 19 e 25 anni; **987** elementi (929 congiunti di collaboratori e 58 di testimoni) hanno tra 26 e 40 anni; **767** elementi (714 congiunti di collaboratori e 53 di testimoni) hanno tra 40 e 60 anni; infine, **237** elementi (210 congiunti di collaboratori e 27 di testimoni) hanno più di 60 anni.



Il censimento della popolazione protetta prosegue con la rilevazione dello stato civile dei titolari di programma: **770** elementi (733 collaboratori e 37 testimoni) sono coniugati; **154** elementi (138 collaboratori e 16 testimoni) sono celibi o nubili; **152** elementi (137 collaboratori e 15 testimoni) sono conviventi; **66** elementi (61 collaboratori e 5 testimoni) sono separati; **32** elementi (27 collaboratori e 5 testimoni) sono divorziati; infine, **6** elementi (1 collaboratore e 5 testimoni) sono vedovi.



Da ultimo, si rileva che nel sistema tutorio sono presenti **52** cittadini stranieri di cui **8** sono testimoni e **16** di sesso femminile. Nell'ambito delle organizzazioni criminali operanti nel territorio nazionale italiano tali cittadini si suddividono nella maniera seguente: **20** fanno parte della criminalità comune, **9** provengono dalla Camorra, **8** dalla 'Ndrangheta, **3** dalla Mafia, **3** dalla Sacra Corona Unita, **3** dal terrorismo eversivo e **6** da altre organizzazioni.

In prevalenza si tratta di cittadini provenienti dagli ex paesi dell'Est Europa (23 elementi provenienti da Slovacchia, Macedonia, Romania, Albania, Ucraina, Serbia, Bulgaria, Polonia e Turchia) e dall'Africa (12 cittadini provenienti da Nigeria, Tunisia, Marocco, Algeria e Costa d'Avorio); gli altri provengono dal Centro-Sud America (7 elementi originari da Repubblica Dominicana, Colombia, Venezuela ed Argentina) e dall'Europa occidentale (8 cittadini provenienti da Germania, Belgio e Spagna); il quadro si completa con un cittadino pakistano ed un canadese.

PAGINA BIANCA

## **PARTE SECONDA**

### **IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA TUTORIO**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I

### L'INCOLUMITÀ PERSONALE

Come già anticipato nella precedente relazione del secondo semestre del 2012, il Servizio Centrale di Protezione nel periodo in esame ha elaborato la c.d. *“Prassi applicativa della normativa primaria e regolamentare in tema di protezione e assistenza dei collaboratori di giustizia e dei testimoni di giustizia”*.

Il documento è stato rielaborato da un apposito gruppo di lavoro, all'uopo istituito, secondo le innovazioni normative e gli orientamenti consolidati della Commissione Centrale.

Successivamente, è stato sottoposto all'attenzione della Commissione Centrale ex art. 10 Legge 15 marzo 1991 n. 82, che dopo averlo esaminato e formulato delle osservazioni di cui si è tenuto conto, ne ha preso atto con delibera del 17.04.2013.

In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 13 del D.M. 23.04.2004 n. 16, il 14 maggio 2013 è stato approvato dal Signor Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza.

La *“Prassi Applicativa”* vuole essere uno strumento operativo di facile e pronta consultazione, idoneo a dare risposte appropriate alle varie esigenze pratiche degli operatori dei Nuclei Operativi di Protezione che affrontano quotidianamente la prima attività di tutela ed assistenza nei confronti della popolazione protetta, obiettivo indispensabile per assicurare la corretta ed uniforme esecuzione dei programmi di protezione e che realizza la standardizzazione dei modelli di intervento sull'intero territorio nazionale.

#### *a) Le scorte*

Il programma di protezione comporta l'applicazione di misure volte a garantire in primo luogo l'incolumità personale dei soggetti interessati, siano essi collaboratori, testimoni o loro familiari.

Il piano provvisorio di protezione prevede misure di vigilanza e di tutela da eseguire a cura degli organi di Polizia territorialmente competenti, accorgimenti tecnici di sicurezza, misure necessarie per il cambiamento di sede in comuni diversi da quello di residenza, trasferimento in località segreta nei casi di particolare gravità, modalità particolari di custodia in istituti penitenziari per i collaboratori detenuti. Il programma speciale di protezione prevede, invece, il trasferimento delle persone non detenute in luoghi protetti, misure di vigilanza e di tutela da eseguire a cura degli organi di Polizia territorialmente competenti, accorgimenti tecnici di sicurezza per le abitazioni o gli immobili di pertinenza degli interessati, misure necessarie per i trasferimenti in comuni diversi da quello di residenza, modalità particolari di custodia in istituti penitenziari o di esecuzione di traduzioni e piantonamenti per i collaboratori detenuti.

Occorre sottolineare che il rischio maggiore si riscontra in occasione dell'espletamento degli impegni di giustizia di collaboratori e testimoni, che costituiscono il fondamento del rapporto di collaborazione. Nel primo semestre del 2013 il Servizio Centrale di Protezione ha disposto **3439** servizi di accompagnamento in aula per i collaboratori e **159** per i testimoni.

Il D.Lgs 28 luglio 1989, n. 271, art. 146 *bis*, sulle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, disciplina la partecipazione al dibattimento a distanza mediante collegamento audiovisivo, alla presenza di un ausiliario designato dal giudice. Ne consegue che l'escussione in videoconferenza incide notevolmente sulla riduzione del fattore di rischio per l'incolumità personale sia dei soggetti tutelati che del personale addetto alle scorte.

Nel semestre di riferimento sono state disposte **1568** citazioni in videoconferenza per i collaboratori e **2** per i testimoni.

#### *b) I documenti di copertura*

La sicurezza personale della popolazione protetta viene incrementata con l'assegnazione, nei casi di effettiva necessità, dei documenti di copertura, la cui utilizzazione è sottoposta al controllo da parte del

Servizio Centrale di Protezione con lo scopo di salvaguardare la riservatezza delle informazioni. Nel periodo gennaio-giugno 2013 sono state rilasciate **51** carte d'identità, **311** tessere sanitarie e **26** patenti di guida con nominativi di copertura e si è provveduto al rinnovo o al rilascio di **715** carte d'identità, **37** passaporti e **1415** certificazioni di varia natura recanti le generalità reali dei titolari.



Inoltre, l'istituzione dei cosiddetti “poli residenziali fittizi” costituisce un ulteriore strumento di mimetizzazione per i soggetti tutelati. Nel semestre in esame sono stati effettuati **330** trasferimenti di residenza presso i poli residenziali in uso al Servizio Centrale di Protezione.

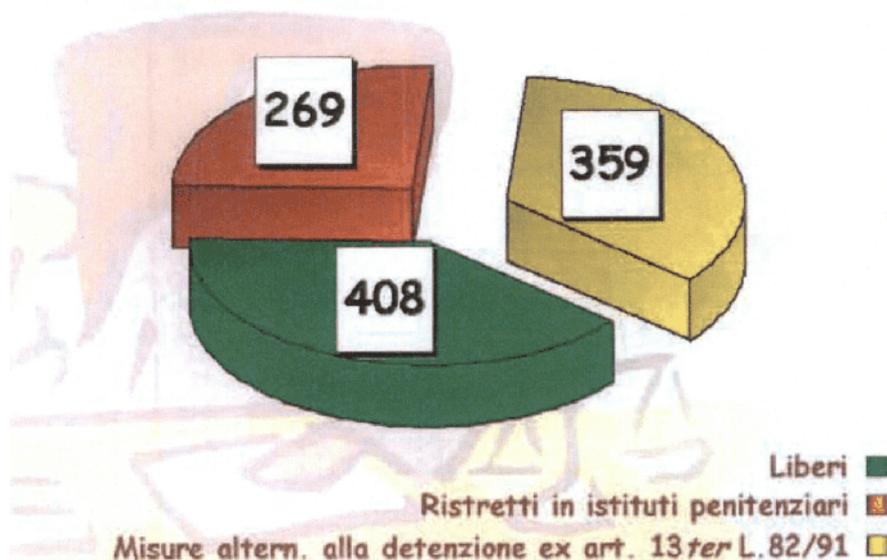
Corre obbligo fare un breve cenno alla problematica legata alla documentazione rilasciata ai cittadini stranieri beneficiari di programma di protezione: poiché in base alla normativa in vigore non è consentito il rilascio del permesso di soggiorno con generalità di copertura tali soggetti

possono permanere nel nostro paese solo se in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. La Questura territorialmente competente, d'intesa con la Direzione Centrale dell'Immigrazione, rilascia tale documento previa attestazione del Servizio Centrale di Protezione che il richiedente è sottoposto a misure tutorie.

Qualora l'esposizione al rischio sia tale da rendere insufficienti tutte le suddette misure di mimetizzazione anagrafica gli interessati possono richiedere alla Commissione Centrale la concessione del beneficio del cambiamento delle generalità, che comporta la creazione di un nuovo soggetto anagrafico. In applicazione del D.M. 161/2004 le posizioni soggettive e le risultanze del casellario giudiziario legate all'identità originaria vengono travasate con modalità riservate sulla nuova identità affinché non sia consentito agli interessati di eludere agli obblighi di legge. Nel primo semestre del 2013 la Commissione Centrale ha autorizzato il cambio delle generalità per 1 collaboratore e 4 suoi familiari, sono stati consegnati i documenti recanti le nuove generalità a 25 beneficiari (2 testimoni e 7 loro familiari e 3 collaboratori e 13 loro familiari) per i quali il cambiamento delle generalità era stato deliberato in precedenza.

*c) La posizione giuridica dei collaboratori*

**POSIZIONE GIURIDICA  
DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA**  
al 30 giugno 2013



Come già osservato in precedenza, i detenuti beneficiari di programma di protezione vengono assegnati ad istituti di pena, o sezioni di essi, con modalità riservate che hanno la duplice finalità di preservare la loro identità e di impedire eventuali contatti con altri collaboratori. Nel primo semestre del 2013 risulta che dei 1097 collaboratori censiti **455** sono in stato di libertà, **371** beneficiano delle misure alternative alla detenzione e **271** sono ristretti in istituti di pena.

Secondo la normativa vigente, essi possono richiedere l'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. Tali benefici vengono disposti, sentito il parere dell'Autorità che ha deliberato il programma, dal Tribunale di Sorveglianza di Roma al termine di un'istruttoria volta ad accertare le caratteristiche della collaborazione offerta dagli interessati e la totale rescissione dei legami con la criminalità organizzata. La legge 45/2001, art. 16 *nonies*, ha introdotto una disciplina più restrittiva nella materia, limitando l'accesso ai benefici penitenziari soltanto ai collaboratori che abbiano scontato almeno un quarto della pena inflitta, o, in caso di condanna all'ergastolo, almeno dieci anni di pena.

## CAPITOLO II

### LE MISURE ASSISTENZIALI

#### a) L'assistenza economica

L'assistenza economica alle persone inserite nei programmi di protezione consiste nell'assunzione da parte dello Stato, nella fattispecie dal Servizio Centrale di Protezione, di oneri destinati a sopperire esigenze di varia natura: spese per la sistemazione alloggiativa, trasferimenti dovuti ad esigenze di sicurezza, le prestazioni sanitarie qualora non sia possibile avvalersi delle strutture del Servizio Sanitario Nazionale, l'assistenza legale nei procedimenti in cui gli interessati rendono testimonianza e l'assegno di mantenimento in caso di impossibilità a svolgere attività lavorativa, il cui importo viene stabilito dalla Commissione Centrale e che, in ogni caso, non può superare un ammontare equivalente a cinque volte l'assegno sociale di cui all'art. 3, commi 6 e 7, della legge 335/1995.

SPESE 1° SEMESTRE 2013		
	EURO	PERCENTUALE
CONTRIBUTI MENSILI	13.412.549,82	44,12
LOCAZIONI	8.134.992,52	26,76
VARIE	3.350.920,56	11,02
ALBERGHI	2.280.125,86	7,50
ASSISTENZA LEGALE	1.669.180,03	5,49
SPESE DI GIUSTIZIA	668.192,13	2,20
TRASFERIMENTI	470.148,26	1,55
ASSISTENZA SANITARIA	413.854,83	1,36
<b>TOTALE SPESE</b>	<b>30.399.964,01</b>	

Nel primo semestre del 2013 per sopperire a tali esigenze sono stati impiegati complessivamente € **30.399.964,01**, che costituiscono una cifra nettamente inferiore alla somma esborsata nel semestre precedente (€ 50.292.764,26).

Nel dettaglio, le spese sono state ripartite dando la priorità al pagamento dei contributi mensili ammontanti ad € **13.412.549,82** (che rappresentano il **44,12%** della spesa totale); € **8.134.992,52** (il **26,76%**)

sono stati destinati al pagamento dei canoni di locazione; **€ 3.350.920,56** (l'**11,02%**) per le spese varie che, occorre sottolineare, includono il pagamento delle capitalizzazioni; **€ 2.280.125,86** (il **7,50%**) per il pagamento delle fatture degli alberghi; **€ 1.699.180,03** (il **5,49%**) per l'assistenza legale; **€ 668.192,13** (il **2,20%**) per le spese di giustizia; **€ 470.148,26** (l'**1,55%**) per i trasferimenti; **€ 413.854,83** (l'**1,36%**) per il rimborso delle spese sanitarie.

*b) L'assistenza sanitaria*

La popolazione protetta può accedere alle prestazioni del Servizio Sanitario mediante tessera sanitaria recante, se necessario, generalità di copertura. Qualora non sia possibile avvalersi delle strutture del S.S.N. è possibile presentare istanza di rimborso al Servizio Centrale di Protezione, presso cui è stata istituita la Sezione Assistenza Sanitaria.

Nel primo semestre del 2013 i due medici della Polizia di Stato ed il personale di supporto che opera nella predetta Sezione hanno esaminato **1575** istanze di rimborso per l'acquisto di farmaci e prestazioni specialistiche; hanno provveduto alla conversione di **21** cartelle cliniche con nominativi di copertura, necessarie per il proseguimento delle cure in regime di protezione o, viceversa, in previsione della fuoriuscita dal programma e di **34** verbali di Invalidità Civile, nonché alla conversione della documentazione vaccinale dei minori sotto protezione.

Inoltre, i medici del Servizio Centrale di Protezione sono chiamati a fornire pareri, su richiesta dell'Autorità Giudiziaria, circa la compatibilità carceraria dei collaboratori e l'idoneità a comparire in giudizio e ad effettuare visite di carattere medico-legale per il rilascio della patente di guida e/o del porto d'armi. Nel semestre in esame sono state effettuate **11** visite presso la sede di Roma.

*c) L'assistenza psicologica*

Anni di esperienza nella gestione della popolazione protetta hanno messo in evidenza tutte le problematiche di ordine psicologico che scaturiscono dalla vita sotto protezione.

La Sezione Assistenza Psicologica istituita presso il Servizio Centrale di Protezione, costituita da tre Direttori Tecnici Psicologi e da collaboratori appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, ha proseguito la consueta opera di assistenza alla popolazione protetta che si è concretizzata in **10** missioni svoltesi nel territorio nazionale nel corso delle quali si sono svolti incontri con **6** testimoni e **13** familiari e **10** collaboratori e **27** familiari, di cui **3** minori; presso la sede di Roma sono venuti a colloquio **5** testimoni e **9** familiari, di cui **2** minori, e **18** collaboratori e **18** familiari, di cui **2** minori.

Tali interventi sono mirati alla valutazione dei singoli casi al fine di orientare le successive attività di assistenza. Nei casi di particolare gravità i nuclei familiari vengono seguiti in modo diretto e continuativo dagli psicologi del Servizio Centrale di Protezione con l'eventuale supporto di altri specialisti. Questa modalità di assistenza, concordata con i responsabili delle divisioni operative, consente una maggiore specificità negli interventi effettuati.

Per quanto riguarda i minori, è proseguito il monitoraggio delle problematiche specifiche presentate da questa delicata fascia di popolazione protetta. Le osservazioni in merito saranno descritte nel successivo paragrafo *d) I minori*.

Sono altresì proseguiti gli incontri con finalità di collaborazione con varie figure professionali operanti sia nel settore pubblico che privato aventi lo scopo di coordinare ed ottimizzare le attività terapeutiche e di sostegno per garantire la continuità terapeutica anche in caso di trasferimento dei soggetti interessati in località protetta. In quest'ottica, nel periodo in esame, sono stati effettuati **6** incontri con tali specialisti e con i responsabili dei servizi e delle strutture pubbliche. Inoltre è tutt'ora in corso uno studio incentrato sulla realizzazione di un programma di informatizzazione di tale rete di contatti.

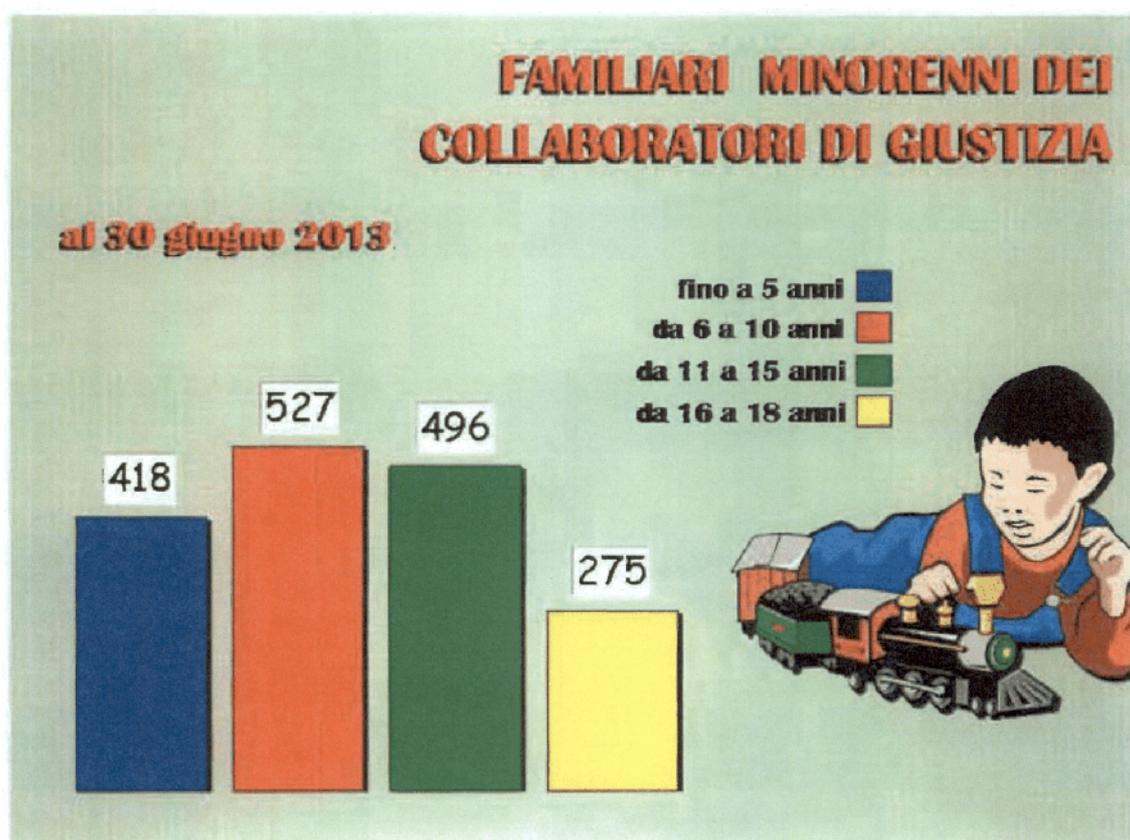
Un'ulteriore attività che impegna costantemente gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione è la selezione del personale della Polizia di Stato: nel periodo gennaio-giugno 2013 sono stati valutati **21** candidati che hanno richiesto l'accesso al Servizio Centrale di Protezione e ai Nuclei Operativi di Protezione. I criteri di selezione sono basati su quanto emerso

dallo studio, effettuato in collaborazione con il Centro Psicotecnico della Polizia di Stato, sulla “Elaborazione e stesura del Profilo professionale e Psicoattitudinale dell’operatore S.C.P. e N.O.P.”.

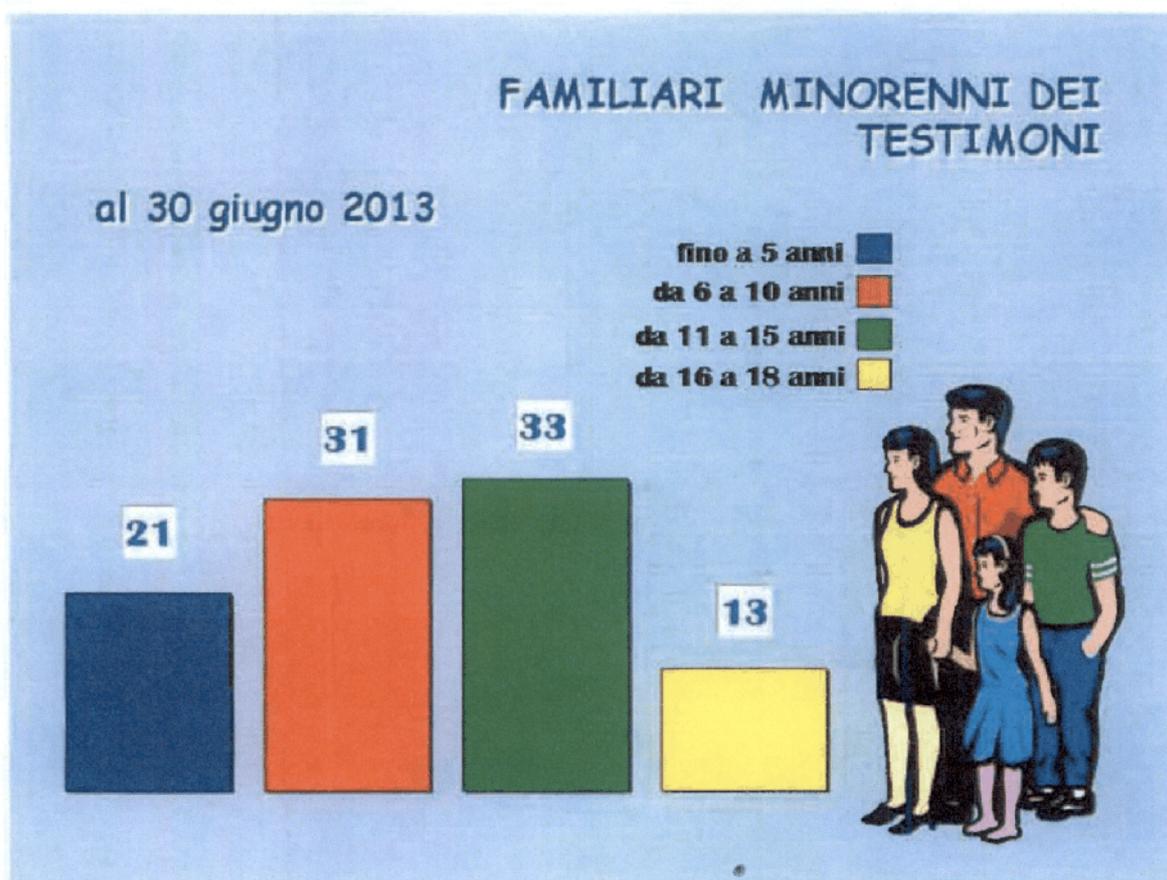
Infine, sono proseguite le attività di formazione del personale in ambito psicologico, basate su di un considerevole programma didattico realizzato nei semestri precedenti e rivolto, in modo particolare, agli operatori dei Nuclei Operativi di Protezione che sono quelli maggiormente coinvolti nella gestione della popolazione protetta.

#### *d) I minori*

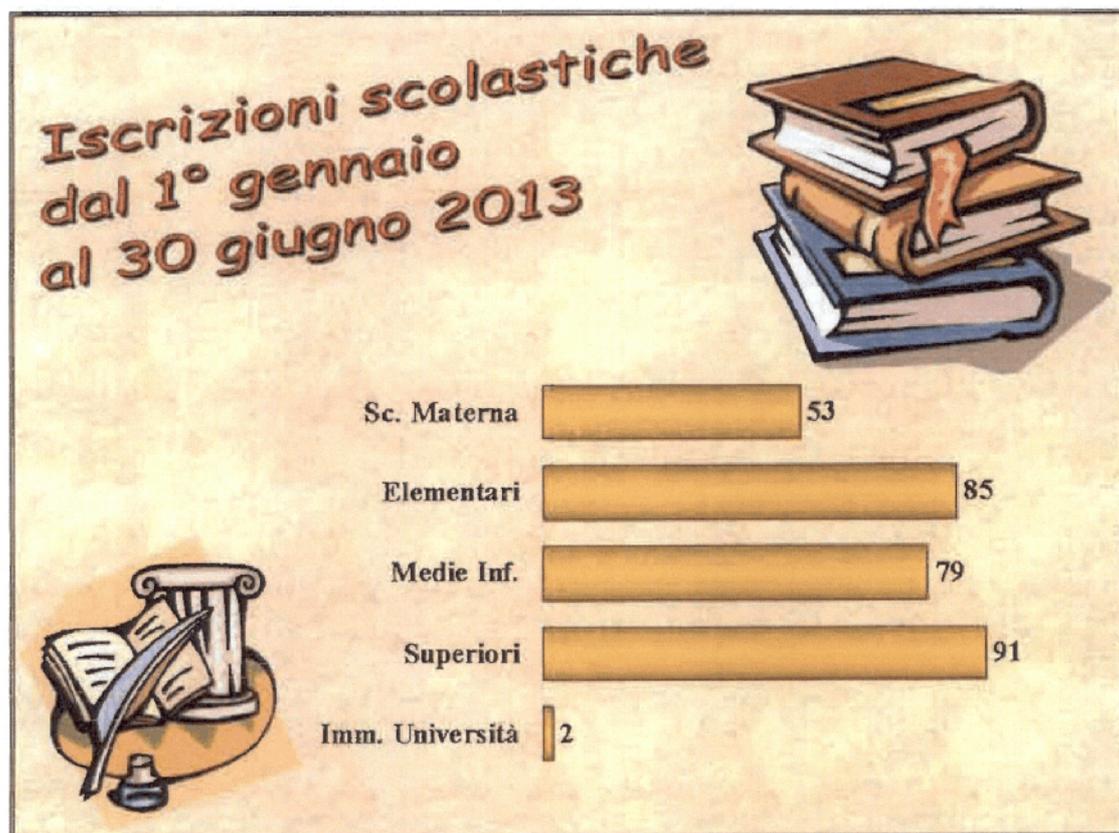
Nel capitolo dedicato al censimento della popolazione protetta si è potuto osservare che i minorenni costituiscono una porzione cospicua di essa: **un solo minore è titolare di programma in qualità di testimone e 1814 sono inseriti come congiunti di collaboratori e testimoni.**



Le fasce d'età più numerose sono quelle che all'incirca corrispondono al periodo della scuola dell'obbligo: da 6 a 10 anni con **558** elementi, di cui 527 congiunti di collaboratori e 31 di testimoni, e quella da 11 a 15 anni con **529** elementi, di cui 496 congiunti di collaboratori e 33 di testimoni; nella fascia tra 0 e 5 anni sono presenti **439** elementi, di cui 418 congiunti di collaboratori e 21 di testimoni; infine **288** elementi, di cui 275 congiunti di collaboratori e 13 di testimoni, sono compresi nella fascia tra 16 e 18 anni.



Il Servizio Centrale di Protezione si adopera affinché tutti i ragazzi abbiano la possibilità di accedere all'istruzione di ogni ordine e grado anche in caso di trasferimento in località protetta e con eventuali nominativi di copertura. Nel periodo gennaio-giugno 2013 sono state effettuate **53** nuove iscrizioni alla scuola materna, **85** alla scuola elementare, **79** alla scuola media inferiore, **91** alle scuole superiori e **2** nuove immatricolazioni presso Università.



Inoltre, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione sono continuamente impegnati nel monitoraggio di questa delicatissima fascia di popolazione. L'osservazione del comportamento dei minori ha evidenziato una serie di reazioni che, pur non avendo un valore statistico, si sono dimostrate costanti. Nei bambini emergono più di frequente reazioni come il rifiuto della situazione, problemi di socializzazione e comportamentali, chiusura verso l'esterno; negli adolescenti le reazioni più comuni sono rifiuto della situazione e/o dei genitori, problemi di socializzazione, abbandoni scolastici, introversione, oppositività-aggressività, devianza, fughe, gravidanze precoci.

#### *e) Il reinserimento socio-lavorativo*

Il reinserimento lavorativo della popolazione protetta costituisce la meta finale dei programmi di protezione. Poiché le misure tutorie hanno una scadenza e le misure assistenziali vengono meno con la cessazione del programma di protezione, si presenta la necessità di porre gli individui

sotto tutela nella condizione di gestire la propria vita lavorativa in piena autonomia.

Pur essendo in fase di approvazione un progetto di legge per l'assunzione diretta, limitatamente ai soli testimoni, nella Pubblica Amministrazione, ad oggi non esistono canali preferenziali per l'inserimento nel mondo del lavoro. Il Servizio Centrale di Protezione si impegna in maniera assidua e costante cercando di individuare le occasioni lavorative favorevoli nel territorio e si fa carico degli oneri burocratici conseguenti per il tramite della Sezione Lavoro che predispone la documentazione necessaria per il rilascio o l'annullamento di codici fiscali con generalità reali o di copertura, l'iscrizione a corsi professionali regionali, i trasferimenti di pensione, le autorizzazioni della Camera di Commercio, i collocamenti in aspettativa.

Nel periodo gennaio-giugno 2013 sono state effettuate **2** iscrizioni a corsi professionali della regione, **45** trasferimenti di pensione, **4** richieste alla Camera di Commercio di apertura di partita IVA, **2** collocamenti in aspettativa.

Giova precisare che l'accesso all'impiego è maggiormente problematico per i tutelati in possesso di documento con generalità di copertura poiché con tale documentazione non si può aprire un conto corrente per l'accredito degli emolumenti, né tantomeno si può comunicare l'indirizzo fittizio per le visite fiscali. Ne consegue che, dopo aver accertato la sussistenza delle condizioni di sicurezza, si tende ad autorizzare la popolazione protetta a lavorare con le generalità reali. In questo semestre hanno trovato un'occupazione **8** collaboratori, **2** testimoni, **18** familiari di collaboratori e **1** di testimoni, per un totale di **29** persone.

Il D.M. 13.05.2005 n. 138, approvato in esecuzione dell'art. 13, comma 8, della legge 82/91, ha stabilito le misure per la conservazione del posto di lavoro per i soggetti tutelati: se dipendenti pubblici, i **collaboratori** possono essere collocati in aspettativa non retribuita mentre i **testimoni** hanno diritto al versamento degli oneri contributivi a carico dell'amministrazione di provenienza; se dipendenti privati, i soggetti tutelati hanno diritto alla conservazione del posto con sospensione degli oneri retributivi e contributivi a carico del datore di lavoro fino al rientro

in servizio. Nel periodo in esame **2** soggetti hanno beneficiato del collocamento in aspettativa.

Inoltre i dipendenti pubblici possono chiedere l'assegnazione in via temporanea presso altra sede di servizio dell'Amministrazione di appartenenza oppure, qualora ciò non fosse possibile, il distacco o il comando presso altra Amministrazione o Ente Pubblico. I dipendenti privati possono richiedere il trasferimento presso un'altra sede, qualora esistente, della medesima azienda; in ogni caso il Servizio Centrale di Protezione provvede a rimborsare agli interessati l'importo dei contributi volontari versati agli enti previdenziali relativi al periodo in cui non hanno potuto svolgere attività lavorativa. Nel semestre in questione **non** sono stati effettuati trasferimenti presso altre sedi di lavoro.

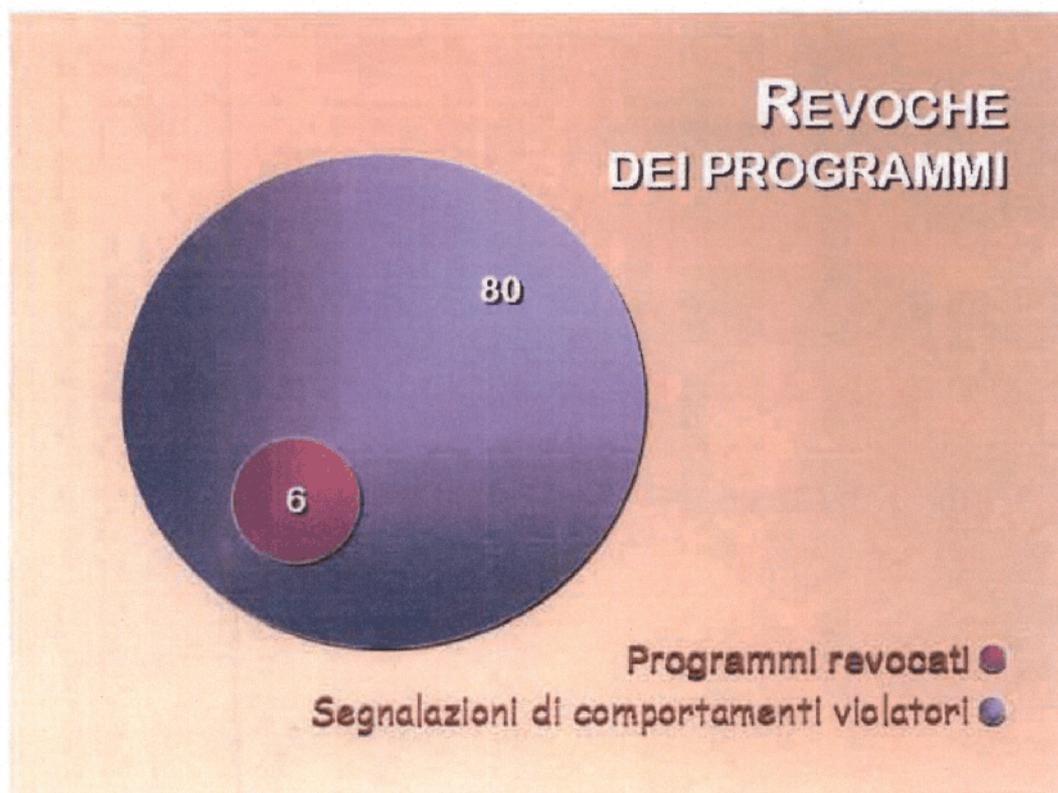
L'esperienza maturata in anni di gestione della popolazione protetta ha tuttavia dimostrato che lo strumento che ha dato i migliori risultati ai fini del reinserimento sociale è la capitalizzazione delle misure assistenziali, disciplinata del D.M. 161/2004, art. 15, che viene deliberata dalla Commissione Centrale su richiesta degli interessati. I beneficiari, presentando un concreto e documentato progetto lavorativo possono in tal modo porre le basi per il raggiungimento dell'autonomia economica. Nel primo semestre 2013 la Commissione Centrale ha disposto la capitalizzazione per **4** testimoni e **4** collaboratori.

### CAPITOLO III

#### LE VIOLAZIONI E LE REVOCHE DEI PROGRAMMI

I programmi di protezione possono cessare o perché giunti alla loro scadenza naturale o perché i beneficiari hanno posto in essere comportamenti contrari al cosiddetto “codice comportamentale” derivante dall’ingresso nel circuito tutorio.

Costituiscono causa di revoca delle speciali misure di protezione la commissione di reati, l’espressa rinuncia alle misure tutorie, il rifiuto di accettare opportunità lavorative, il ritorno non autorizzato in località d’origine e comunque ogni azione che comporti la rivelazione e la divulgazione dell’identità di copertura, del domicilio protetto e dello “status” di persona protetta.



Il Servizio Centrale di Protezione svolge la sua attività di controllo segnalando alla Commissione Centrale tutti gli eventuali comportamenti

violatori. Nel primo semestre del 2013 sono state inviate alla Commissione complessivamente **80** segnalazioni, di cui **13** costituivano reati vari, riguardanti **54** soggetti tutelati.

La Commissione Centrale, a conclusione di una complessa istruttoria che include l'acquisizione dei pareri delle Autorità Giudiziarie proponenti e della Direzione Nazionale Antimafia, può deliberare l'estromissione dai programmi di protezione. In questo semestre sono stati emessi **5** provvedimenti di revoca per i collaboratori ed **1** per i testimoni.

Contro tali provvedimenti è possibile presentare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, entro 60 giorni dalla notifica della delibera della Commissione, al fine di ottenere la revoca dell'atto.

In base alla legge 205/2005 ed al successivo D.Lgs 104/2010, che hanno riformato la materia dei ricorsi amministrativi, i provvedimenti di revoca deliberati dalla Commissione Centrale rimangono sospesi nella mora dei termini di presentazione del ricorso e della decisione cautelare del giudice amministrativo qualora venga presentata l'istanza sospensiva.

Nel semestre in riferimento sono stati presentati al Giudice Amministrativo **29** ricorsi da parte di collaboratori e testimoni di giustizia avverso provvedimenti della Commissione.

## CAPITOLO IV

### I TESTIMONI

Nel sistema tutorio italiano lo status dei testimoni è nettamente distinto da quello dei collaboratori di giustizia, con delle caratteristiche ben precise stabilite dalla legge 45/2001 che ha introdotto modificazioni alla legge 82/1991: il testimone è colui che assume rispetto ai fatti delittuosi su cui rende dichiarazioni esclusivamente il ruolo di persona offesa dal reato o di persona informata sui fatti purché nei suoi confronti non sia stata disposta alcuna misura di prevenzione. Alla data del 30 giugno 2013 risultano censiti **83** testimoni e **263** loro familiari.

Ne consegue che le misure di protezione ad essi destinate prevedano dei benefici finalizzati al mantenimento del tenore di vita condotto precedentemente all'ingresso nel circuito tutorio. Innanzitutto, fatti salvi i requisiti di sicurezza, si cerca di far permanere il testimone in località di origine affinché possa continuare a svolgere la sua attività lavorativa e permanere nel suo ambiente senza subire il trauma dello spostamento in località protetta. Nel periodo gennaio-giugno 2013 risultano **11** testimoni protetti in località d'origine.

Nei casi in cui il rischio per l'incolumità personale del testimone e dei suoi congiunti sia troppo elevato e, di conseguenza, si renda necessario il trasferimento, anche temporaneo, in località protetta, oltre alle consuete misure di assistenza economica già previste per i collaboratori ed alla concessione di somme a titolo *una tantum* per soddisfare esigenze di varia natura, i testimoni possono richiedere la corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, concordata con la Commissione Centrale e derivante dalla forzata cessazione dell'attività lavorativa, sempre che gli interessati non abbiano beneficiato delle elargizioni antiracket sancite dalla legge 44/1999. Nel semestre in esame **nessun** testimone ha usufruito di tali fondi.

Giova evidenziare che è in corso di elaborazione un progetto di legge concernente l'assunzione diretta dei testimoni nella pubblica amministrazione ma, nelle more dell'approvazione ed in assenza di altri canali preferenziali di avviamento al lavoro, si è cercato di agevolare il

reinserimento lavorativo dei testimoni estendendo fino a 10 anni di misure assistenziali i termini per il computo della capitalizzazione a cui si può aggiungere, su richiesta degli interessati, l'erogazione a titolo di risarcimento del cosiddetto "danno biologico", che viene accertato dal Servizio di Consulenza, in campo sanitario e medico-legale, dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. Nel periodo gennaio-giugno 2013 è stata deliberata la capitalizzazione per **4** testimoni.

Quando il trasferimento in località protetta diventa definitivo il testimone, ai sensi dell'art. 16 *ter*, comma 3, della legge 82/91, ha diritto ad ottenere l'acquisizione dei propri beni immobili al patrimonio dello Stato dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato. Inoltre è in vigore una convenzione tra il Dipartimento di Pubblica Sicurezza ed un Istituto di Credito che consente ai testimoni di ottenere finanziamenti e mutui a tasso agevolato per avviare attività lavorative o acquistare beni immobili.

Poiché l'applicazione delle misure tutorie non deve, in alcun modo, penalizzare la vita sociale dei testimoni e dei loro familiari, che spesso lamentano sensazioni di abbandono ed isolamento, è stata intensificata l'attività di sostegno psicologico ad essi destinata al fine di valutare le singole situazioni ed individuare le soluzioni più appropriate per ogni singolo caso.

## CAPITOLO V

### LA FORMAZIONE DEL PERSONALE

Come si è potuto osservare, le problematiche legate alla gestione della popolazione protetta costituiscono una materia estremamente complessa e delicata che richiede competenze professionali specifiche a tutti gli operatori del settore.

Gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione hanno realizzato e successivamente approfondito un programma didattico molto accurato volto ad aggiornare la professionalità del personale del Servizio Centrale di Protezione, dei Nuclei Operativi di Protezione e dei Referenti delle Forze di Polizia Territoriali.

Nel semestre in esame si è svolto presso l'Istituto per Ispettori della Polizia di Stato Nettuno il **2° Corso di aggiornamento per il personale in servizio dei Nuclei Operativi di Protezione e del Servizio Centrale di Protezione**, articolato in due cicli: il primo, dal 28 al 30 maggio, concernente le problematiche di gestione dei collaboratori; il secondo, dal 25 al 27 giugno, concernente i testimoni.

### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nella fase d'ingresso nel sistema tutorio, il primo semestre del 2013 ha visto, rispetto a quello precedente, un leggero aumento del numero di collaboratori (39 unità), mentre quello dei testimoni è rimasto sostanzialmente invariato, riportando soltanto 2 unità in più.

L'aumento considerevole è riportato nelle cifre complessive dei familiari, specie dei collaboratori, che segnano un incremento di quasi 150 unità.

Sotto il profilo della provenienza, la regione Campania si conferma il serbatoio principale dei collaboratori di giustizia, seguita dalle regioni Sicilia e Calabria; mentre i testimoni, pur se in numero assai ridotto rispetto ai collaboratori, hanno riferito principalmente su fatti della 'Ndrangheta, seguiti da quelli sulla Camorra.

La crescita dei dati riportati conferma che il fenomeno della collaborazione continua a porsi, pur a distanza di oltre 20 anni dal suo nascere, come il fondamentale strumento d'indagine contro le organizzazioni criminali, ormai profondamente radicate nel tessuto socio-economico del nostro Paese.

Nella fase di deflusso dal sistema tutorio, in perfetta sinergia con la Commissione Centrale, si è cercato di perfezionare la "fuoriuscita" dei tutelati ricorrendo all'istituto della c.d. "capitalizzazione" che consiste, come più volte accennato, nell'elargizione, secondo i parametri dettati dalla normativa, di un contributo finalizzato a favorire il reinserimento sociale dell'interessato.

La grave crisi economica e le considerevoli riduzioni di bilancio non hanno consentito un largo uso del predetto istituto che, nel semestre di riferimento, è stato applicato sostanzialmente solo per 4 testimoni e 4 collaboratori di giustizia.

Ci si augura che gli stanziamenti dei fondi possano tornare, quanto prima, nei valori normali al fine di garantire, oltre alla massima efficienza

nella gestione, anche il *turn over* tra i nuovi ingressi e le uscite evitando così di congestionare l'intero sistema.

Il processo di reinserimento sociale per i testimoni di giustizia si sta realizzando anche attraverso la previsione normativa per l'assunzione diretta di questi nella Pubblica Amministrazione che, sebbene rivolta solo ai destinatari che posseggono requisiti specifici, sicuramente offre un'ulteriore opportunità lavorativa.

Un ultimo elemento di riflessione per evidenziare l'incessante attività del Servizio Centrale di Protezione, in costante collaborazione con la Commissione Centrale, è dato dall'approvazione della c.d. "*Prassi della normativa primaria e regolamentare in tema di protezione e assistenza dei collaboratori di giustizia e dei testimoni di giustizia*".

Nel semestre in esame è stato elaborato il documento definitivo che, esaminato dalla Commissione Centrale, che ha formulato delle osservazioni di cui si è tenuto conto, è stato approvato definitivamente dal Signor Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza.

Tale documento, previsto dall'art. 13 c. 3 del D.M. 23.04.2001 n. 161, rappresenta un consolidato strumento di consultazione ed applicazione delle procedure di gestione dei programmi speciali di protezione.

Giova evidenziare che l'elaborato è suscettibile di modifiche innovative allorché possano essere applicati criteri comportamentali che agevolino lo status delle persone protette e rendano più efficaci le misure di protezione.

