

## CAPITOLO IV

### I TESTIMONI

La legge 45/2001 ha introdotto la differenziazione tra lo “*status*” di collaboratore di giustizia e quello di testimone, stabilendo che quest’ultimo è colui che assume, rispetto ai fatti delittuosi su cui rende dichiarazioni, esclusivamente il ruolo di persona offesa o informata sui fatti, purchè nei suoi confronti non sia stata disposta alcuna misura di prevenzione.

Tale differenziazione si concretizza in una diversità di trattamento rispetto ai collaboratori di giustizia, volta a ridurre al minimo i disagi della vita sotto protezione ed a mantenere o ripristinare il tenore di vita condotto dai testimoni prima del loro ingresso nel sistema tutorio.

Alla data del 31 dicembre 2014 risultano censiti **85** testimoni e **267** loro congiunti.

Per i soli testimoni la normativa prevede l’applicazione delle speciali misure di protezione *in loco*, sentito il Prefetto e fatti salvi gli imprescindibili requisiti di sicurezza. Tale misura consente agli interessati di permanere in località di origine e di proseguire l’attività lavorativa, evitando così i disagi psicologici legati al trasferimento in località protetta. Nel secondo semestre 2014 risultano **16** testimoni protetti in località di origine.

A **7** testimoni sono stati assegnati i fondi ex art. 17 della legge 82/91, che vengono concessi in situazioni di particolare urgenza, nelle more della delibera della Commissione Centrale, su richiesta dal Prefetto del luogo di residenza dei soggetti che vengono segnalati dall’Autorità Giudiziaria come possibili destinatari di misure tutorie.

Qualora il trasferimento in località protetta si renda imprescindibile a causa dell’elevato indice di rischio per l’incolumità personale, o su richiesta del testimone stesso, oltre alle ordinarie misure di assistenza economica, che vengono erogate anche per i collaboratori, sono previsti contributi *una tantum* per sostenere spese di varia natura come l’acquisto di vestiario, materiale didattico, mobili, viaggi, cure mediche ed

odontoiatriche, ecc., il cui importo viene stabilito dalla Commissione Centrale. Inoltre i testimoni possono richiedere la corresponsione, concordata con la Commissione Centrale, di una somma a titolo di mancato guadagno, derivante dalla forzata cessazione dell'attività lavorativa, a meno che gli interessati non abbiano precedentemente beneficiato delle elargizioni antiracket di cui alla legge n. 44/1999. Nel semestre in esame 6 testimoni hanno avuto accesso a tale fondo.

Tuttavia, la peculiarità della figura del testimone di giustizia, che, occorre sottolineare, è un soggetto che rende un servizio civico allo Stato, ha reso necessaria una rivisitazione della normativa al fine di adeguare le procedure operative alle esigenze di tali soggetti. Già nel semestre precedente, presso la Commissione Centrale, è stato istituito, a tale scopo, un gruppo di lavoro composto da magistrati, esperti di economia aziendale, diritto amministrativo e management pubblico e psicologi, denominato "Gruppo di lavoro in materia di misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia", con il compito di svolgere i necessari approfondimenti e predisporre le soluzioni tecniche, organizzative e normative da sottoporre alla Commissione Centrale.

I principali punti di criticità del sistema tutorio sono rappresentati dalla fase di ingresso, dove si evidenzia la maggiore necessità di assistenza psicologica per superare il senso di incertezza e provvisorietà legato alla nuova condizione di persona protetta, e dalla fase di fuoriuscita, quando occorre porre i soggetti nelle condizioni di assoluta autonomia dallo Stato.

Il Servizio Centrale di Protezione, tramite i Nuclei Operativi di Protezione che dispongono di personale qualificato, deve essere coinvolto immediatamente nella gestione delle misure urgenti, per fornire tutta l'assistenza necessaria al testimone ed alla sua famiglia.

Gli operatori infatti stilano la cosiddetta **relazione tecnica** al fine di acquisire ogni notizia utile per la migliore attuazione delle misure di protezione e predispongono una scheda articolata in quattro capi: nel capo 1 sono riportati i dati forniti dall'Autorità Giudiziaria proponente e/o dal referente investigativo (le località controindicate, le iniziative già adottate, ecc.); nel capo 2 sono inserite le informazioni fornite dagli interessati; nel capo 3 sono riportati i dati dei familiari e degli altri soggetti per i quali è

stata richiesta l'estensione del programma di protezione; nel capo 4 sono inserite note di esclusiva pertinenza dell'Ufficio.

In particolare, la relazione tecnica deve essere integrata da una serie di indicatori dai quali emerga con chiarezza il tenore di vita precedente all'ingresso nel sistema tutorio e pertanto deve contenere notizie dettagliate in relazione a:

- individuazione dell'ambiente criminale di provenienza del collaboratore/testimone;
- eventuale posizione lavorativa;
- caratteristiche familiari, culturali e sanitarie del nucleo familiare, al fine di un adeguato reinserimento in altra regione;
- eventuali proprietà;
- elenco di aree geografiche che, per conoscenza diretta del proponendo sono controindicate a causa della presenza di persone contigue e/o avverse ai gruppi criminali a cui appartiene il collaboratore o i suoi congiunti.

Assicurare ai testimoni sottoposti a programma di protezione un tenore di vita che, secondo le indicazioni della norma, non pregiudichi quello goduto prima dell'ingresso nel programma è oggetto di sforzi costanti da parte della Commissione e del Servizio Centrale di Protezione. All'atto dell'ingresso di un nuovo testimone il Servizio Centrale di Protezione, su incarico della Commissione Centrale, richiede alla Forze di Polizia della località di origine e all'Agenzia delle Entrate informazioni aggiornate sui redditi percepiti, i beni posseduti, le posizioni contributive e la situazione patrimoniale complessiva.

Per quanto riguarda la sistemazione alloggiativa, le abitazioni reperite dai Nuclei Operativi di Protezione in base alle esigenze di sicurezza ed alle indicazioni fornite dai testimoni durante l'intervista tecnica che precede l'ingresso nel programma, vengono fatte visitare preventivamente agli interessati.

Normalmente non è sempre agevole procedere nel senso indicato poiché le risultanze dello stato patrimoniale del testimone molto spesso non coincidono con la reale capacità economica. A tal proposito risulta illuminante il contributo offerto dalla giurisprudenza amministrativa che, con sentenza del T.A.R. del Lazio del 23 gennaio 2014 n. 860, ha elaborato il concetto secondo cui il medesimo tenore di vita in godimento prima della sottoposizione a programma di protezione comporta, per un verso, che debba essere preso a riferimento il reddito percepito e, per un altro verso, che vanno separatamente corrisposte le spese che il protetto non avrebbe affrontato se non avesse assunto tale “*status*”.

Sulla base delle indicazioni del gruppo di lavoro, come si è visto nel paragrafo relativo all’assistenza psicologica, sono state individuate nuove procedure per accompagnare il testimone nella fase di inserimento nel programma di protezione.

Inoltre, come si è già accennato nel paragrafo relativo al reinserimento socio-lavorativo, il Vice Ministro Filippo Bubbico, nel quadro della tutela della legalità e del contrasto ad ogni forma di criminalità, che assumono valenza di obiettivo prioritario ed imprescindibile per il Governo, ha siglato, in data 26 novembre 2014, il protocollo d’intesa tra la Commissione Centrale e la Regione Sicilia che, nel dettaglio stabilisce le modalità operative condivise per l’assunzione per chiamata diretta dei testimoni di giustizia:

- le istanze di assunzione vanno indirizzate alla Commissione Centrale tramite il Servizio Centrale di Protezione;
- il Servizio Centrale di Protezione ha il compito di fornire alla Commissione le informazioni concernenti la situazione reddituale degli interessati, il titolo di studio posseduto, gli ambiti territoriali compatibili con le esigenze di sicurezza e le preferenze espresse dagli interessati;
- la Commissione valuta tutti i suddetti elementi e delibera sul riconoscimento del diritto all’assunzione degli interessati;

- il Servizio Centrale di Protezione predispone la graduatoria degli aventi diritto;
- la Regione Siciliana, ricevuta la delibera e la graduatoria, provvede all'assegnazione dei posti di lavoro;
- la revoca o mancata proroga delle speciali misure comporta l'esclusione dal diritto di assunzione.

Corre obbligo sottolineare che tale Protocollo si pone come modello anche per altre amministrazioni regionali e rappresenta il primo passo per l'attuazione del dettato normativo del D.l. 101/2013.

Nell'attesa degli effetti di tale innovazione normativa, si rileva che l'assunzione nella Pubblica Amministrazione non può essere considerata la soluzione al problema occupazionale del testimone. Pertanto, si persevera nell'agevolarne il reinserimento lavorativo con la capitalizzazione delle misure assistenziali, estendendo fino a 10 anni di contributi mensili i termini per il calcolo dell'importo, 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 luglio-dicembre 2014 è stata deliberata la capitalizzazione per **4** testimoni.

Inoltre, ai sensi dell'art. 16 *ter*, comma 3, della Legge 82/91, i testimoni che sono costretti ad abbandonare la località d'origine hanno la possibilità di alienare allo Stato a prezzo di mercato i beni immobili ivi posseduti e in virtù della convenzione in vigore tra il Dipartimento di Pubblica Sicurezza ed un Istituto di Credito i testimoni possono ottenere finanziamenti e mutui a tasso agevolato per avviare attività lavorative o acquistare beni immobili. Nel semestre in esame è stata perfezionata la procedura per l'acquisto di **un** immobile da parte dello Stato.

PAGINA BIANCA

## **PARTE TERZA**

### **LE INIZIATIVE DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE**

## CAPITOLO I

### IL CONTENIMENTO DELLA SPESA

Già a partire dal 2013 il Servizio Centrale di Protezione, d'intesa con la Commissione Centrale ha messo in atto una serie di iniziative volte al contenimento delle spese, in considerazione del sempre crescente numero di persone inserite nei programmi di protezione e della progressiva esigenza di risorse finanziarie.

La revisione della *“prassi della normativa primaria e regolamentare in tema di protezione e assistenza dei collaboratori e dei testimoni di giustizia”* ha consentito fin dalla sua entrata in vigore di riscontrare notevoli risparmi sul capitolo di bilancio destinato all'attuazione delle misure tutorie.

Innanzitutto, durante la fase di inserimento nel piano provvisorio di protezione, per sopperire alle esigenze abitative dei tutelati è stata implementata la disponibilità di residence e/o unità immobiliari, riducendo al minimo il ricorso alle strutture alberghiere con formula di “pensione completa”. Inoltre è stato avviato un sistema di monitoraggio volto a garantire il rispetto dei centottanta giorni previsti dalla normativa per l'eventuale adozione dello speciale programma di protezione, in considerazione del fatto che la mancata delibera di ammissione alle misure tutorie comporta un onere di spesa eccessivo a carico dell'Amministrazione.

Per quanto concerne gli immobili occupati dai Nuclei Operativi di Protezione, le unità periferiche del Servizio Centrale di Protezione, sono proseguite le iniziative di reperimento ed acquisto di immobili demaniali che consentono un notevole risparmio sui canoni di locazione. Oltre alle sedi dei N.O.P. di Palermo, Bari, Bolzano e Reggio Calabria che sono già state acquisite, sono stati individuati gli immobili da destinare alle sedi dei N.O.P. di Bologna e L'Aquila e sono in fase di individuazione le sedi di Roma e Genova.

Proseguendo nelle attività già avviate nel corso dell'esercizio 2013, sono state intraprese ulteriori azioni volte a contenere i costi di nolegg

delle vetture di servizio ed a limitarne il ricorso ai soli casi di effettiva necessità.

Inoltre, è stata modificata la procedura per il reperimento degli immobili destinati alla popolazione protetta riducendo progressivamente il ricorso alle Agenzie Immobiliari. Infatti da un importo fatturato di € 397.000,00 relativo all'anno 2012, l'assunzione della suddetta procedura ha consentito un risparmio di € 300.000,00 per l'esercizio finanziario del 2013.

Nel 2014 il Servizio Centrale di Protezione ha ottenuto il quasi azzeramento degli oneri di mediazione per le Agenzie e contestualmente la riduzione proporzionale della spesa per i canoni di locazione degli immobili, nonostante l'incremento del numero dei contratti stipulati.

Da ultimo, si rappresenta che è stato possibile rinegoziare le condizioni contrattuali relative ai conti correnti in uso al Servizio Centrale di Protezione: l'Istituto di Credito interessato ha ridotto la commissione per le operazioni di ricarica delle carte prepagate ed, in accordo con la Commissione Centrale, si è ritenuto opportuno far gravare l'onere delle commissioni di prelevamento direttamente sugli utilizzatori di dette carte, con un notevole risparmio per l'Amministrazione.

Il risultato di tali iniziative ha portato ad un sostanziale pareggio di bilancio, dopo un quinquennio in cui ogni esercizio finanziario veniva chiuso in perdita.

## CAPITOLO II

### LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Durante i lavori della XV Conferenza Annuale Europol, svoltasi a Roma nel mese di Aprile 2014, particolare importanza hanno assunto i temi della schermatura delle banche dati, al fine di rendere inaccessibili le informazioni riguardanti la popolazione protetta, e le innovazioni tecnologiche e procedurali applicabili in vista della rilocazione internazionale dei tutelati.

Già da molti anni l'Italia, rappresentata dal Servizio Centrale di Protezione, collabora con gli altri Paesi membri dell'Europol per armonizzare gli schemi operativi dei sistemi di protezione. A tal fine, il manuale sulla protezione dei testimoni, predisposto dal gruppo di lavoro di esperti coordinati da Europol contiene alcune norme standard per la loro rilocazione in uno Stato diverso da quello di provenienza.

I trasferimenti dei testimoni da uno Stato all'altro vengono resi possibili in virtù di accordi bilaterali tra i Paesi interessati. Secondo le indicazioni degli esperti il ricorso alla rilocazione internazionale dovrebbe avvenire solo nei casi in cui non sia possibile proteggere il testimone nello Stato di provenienza, dove comunque già dovrebbe beneficiare di un programma di protezione.

Il Paese di provenienza, in occasione dell'avvio delle procedure di rilocazione, deve indicare le motivazioni di tale richiesta, quali misure di tutela sono già state adottate nei confronti del beneficiario ed informare il Paese ricevente circa eventuali analoghe richieste indirizzate ad altri Paesi. Altri dati importanti sono:

- informazioni sugli sviluppi dell'indagine;
- status giuridico del testimone (vittima, autore del reato/complice, testimone occasionale);
- eventuali provvedimenti adottati nei confronti del soggetto tutelato, laddove sia perseguibile;

- informazioni sullo stato del procedimento ed eventuali impegni di giustizia;
- dati personali del soggetto interessato (curriculum vitae, precedenti penali, stato di salute, valutazione psicologica e cambio di identità);
- valutazioni aggiornate sulla minaccia e sul rischio per l'incolumità personale.

Sulla base di questi dati il Paese ospitante deve effettuare, a sua volta, un'analisi del rischio per individuare le zone geografiche più appropriate per la collocazione del testimone.

Il Paese ospitante può cessare l'azione di supporto in presenza di gravi motivi. Se si dovesse verificare tale evenienza il Paese di provenienza è obbligato a riassumersi la responsabilità della protezione del soggetto.

Il costo di tali procedure viene stabilito in accordi bilaterali tra i Paesi interessati, ferma restando la regola generale che le spese ordinarie (vitto, alloggio, servizi, ecc.) sono a carico del Paese ospitante e le spese per esigenze particolari sono a carico del Paese di provenienza.

Nel quadro della cooperazione internazionale giova ricordare l'istituzione nel 2000 del "*Forum di Salisburgo*", cui hanno aderito molti Paesi dell'Europa centrale, che ha portato alla costituzione nel 2005 di un gruppo di lavoro sulla protezione dei testimoni.

Attualmente, pur non avendo ancora aderito al "*Forum*", l'Italia sta valutando l'ipotesi di stipulare un accordo bilaterale con la Croazia, in quanto il Servizio Centrale di Protezione ha ricevuto molte richieste da parte di soggetti tutelati che, esaurite le esigenze processuali, hanno manifestato la volontà di essere rilocati in tale Paese.

### CAPITOLO III

#### LA FORMAZIONE DEL PERSONALE

Come si è potuto osservare, il sistema tutorio costituisce un meccanismo molto complesso e delicato che necessita, per il suo buon funzionamento, di operatori dotati di competenze specifiche.

A tal fine, a conclusione di un progetto riguardante la “Ricerca e studio sulla stesura del profilo professionale e psicoattitudinale per gli operatori del Servizio Centrale di Protezione e dei Nuclei Operativi di Protezione”, sono stati delineati i requisiti che devono possedere coloro che aspirano ad essere assegnati presso il suddetto Servizio e sono state concordate con i competenti Uffici specifiche procedure di selezione.

Inoltre, in previsione dell’attribuzione della qualifica di operatore S.C.P. e N.O.P., è stato previsto un periodo di addestramento della durata di due settimane per coloro che saranno selezionati per l’inserimento nei ruoli ed un corso di una settimana con verifica finale per gli operatori già in servizio presso i citati Uffici.

Nel periodo settembre-dicembre 2014 si è svolto il “Primo corso di formazione a distanza per operatori del Servizio Centrale di Protezione e dei Nuclei Operativi di Protezione”, destinato a circa 700 operatori delle Forze di Polizia, articolato in 15 unità didattiche, per un totale di 36 ore di lezione. Per la realizzazione del pacchetto formativo e delle unità didattiche (dispense, slides, sussidi audiovisivi ecc.), l’Ufficio si è avvalso di Funzionari/Ufficiali interni di comprovata esperienza e di relatori esterni all’Amministrazione che hanno offerto il loro contributo a titolo gratuito. Tale modalità on-line ha consentito di tagliare i costi di organizzazione e realizzazione di un corso tradizionale.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

E' ormai nota la valenza che la relazione semestrale sui collaboratori e testimoni di giustizia, che il Ministro dell'Interno presenta al Parlamento, assume sia nel suo aspetto propositivo che in quello critico.

Il polso della situazione, a primo acchito, va ricercato nell'andamento numerico dei soggetti censiti. Le cifre analizzate nell'elaborato, riferite al semestre 1° luglio – 31 dicembre 2014, mostrano, ancora una volta, una tendenza destinata ad una progressiva crescita; si assiste infatti ad un “trend” positivo per quanto riguarda i collaboratori di ben 45 unità, il numero dei testimoni si presenta invece pressoché stabile, soltanto una unità in meno.

Complessivamente la popolazione protetta, al 31 dicembre 2014, risulta essere di 6233 unità, superiore di 230 elementi rispetto al semestre passato.

Un numero così elevato di persone beneficiarie del sistema di protezione, se da un lato evidenzia l'importanza strategica del ruolo dei collaboratori e testimoni di giustizia che, a distanza di quasi 25 anni dall'entrata in vigore della Legge 15 marzo 1991, n. 82, non conosce battute d'arresto e si rivela ancora oggi un valido strumento di contrasto contro la criminalità organizzata, dall'altro pone l'accento sulle problematiche gestionali causate dalla ormai cronica carenza di disponibilità finanziarie che rallenta e rende assai difficoltoso il raggiungimento degli obiettivi primari del Servizio di Protezione.

In tale ottica si rende necessario favorire il c.d. “turn over”, cioè il pieno equilibrio tra gli ingressi nel sistema tutorio e le uscite; in particolare è stata attenzionata quest'ultima fase che è considerata un momento cruciale per il reinserimento sociale del collaboratore o del testimone di giustizia al fine di renderlo completamente autonomo sotto il profilo economico – assistenziale e non gravare più sulle casse dello Stato.

A tal proposito, come riferito nella precedente edizione, il Ministro dell'Interno ha istituito presso l'Ufficio del Vice Ministro Filippo Bubbico

il c.d. “Gruppo di lavoro in materia di misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia”.

L’attività del gruppo ha consentito di individuare alcuni aspetti dei quali si è discusso nel corso dell’elaborato e che potrebbero migliorare l’andamento del sistema rendendolo più fluido.

Un primo fattore scaturisce dall’esigenza del coinvolgimento immediato del Servizio Centrale di Protezione, anche tramite i Nuclei Operativi di Protezione, nella gestione dei soggetti già nella fase dell’applicazione delle misure urgenti, per fornire tutta l’assistenza di cui gli aventi diritto necessitano. Tale partecipazione attiva consentirebbe agli operatori specializzati di illustrare correttamente il sistema di protezione, di offrire il massimo dell’assistenza anche di natura psicologica e di evitare l’insorgere di aspettative disattese che generano disapprovazioni e lamentele.

Sempre in tema di reinserimento sociale è in fase di studio un istituto alternativo alla capitalizzazione che, come più volte accennato, consiste nell’elargizione di una somma di denaro per agevolare l’interessato nel momento della fuoriuscita dal programma tutorio. Spesso tale somma non è utilizzata in maniera fruttuosa e, dopo un periodo di tempo, il soggetto non dispone di ulteriori risorse finanziarie. Un’alternativa che offra presupposti di continuità potrebbe essere un trattamento di tipo previdenziale vitalizio, reversibile in favore del coniuge.

La procedura potrebbe consolidarsi attraverso una convenzione con un Istituto di Credito che accantoni la somma erogata a titolo di capitalizzazione e la corrisponda all’avente diritto con un assegno mensile, frutto di interessi pattuiti, previa integrazione del S.C.P. sino ad un massimo di 1.000,00 Euro.

Da ultimo, per evidenziare l’attenzione che il Ministero dell’Interno rivolge alla problematica del reinserimento sociale, non va sottaciuto l’impegno del Vice Ministro Filippo Bubbico che ha consentito di dare attuazione al programma di assunzione dei testimoni di giustizia nella Pubblica Amministrazione, ai sensi della legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Inoltre giova segnalare che la Regione Sicilia, con la legge 26 agosto 2014, n. 22, ha esteso ai testimoni di giustizia i benefici previsti in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari.

Per concludere, i numeri presentati in questo studio evidenziano, ancora una volta, l'incessante attività di tutte le persone coinvolte nella gestione del sistema tutorio, che purtroppo a causa della crisi ancora soffre della riduzione degli stanziamenti, e mostrano la tenuta del sistema di protezione quale strumento necessario per la lotta contro la criminalità organizzata.

L'attenzione alla specifica materia della collaborazione con la giustizia deve stimolare le Autorità preposte ed anche gli operatori per studiare ed eventualmente, sullo stesso esempio dell'assunzione diretta nella P.A., tradurre in norme tutte quelle iniziative che possono snellire e migliorare l'efficienza del sistema.