# MINISTERO DELL'INTERNO

## Dipartimento della Pubblica Sicurezza

# Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

1°LUGLIO – 31DICEMBRE 2014

# Relazione al Parlamento
# sulle speciali misure di protezione
# sulla loro efficacia e
# sulle modalità generali di applicazione

1° luglio – 31 dicembre 2014

**PREMESSA** ..... PAG. **1**

**PARTE PRIMA**
**LE BASI DEL SISTEMA TUTORIO**

**CAPITOLO I**
L'INSERIMENTO NEL SISTEMA TUTORIO ..... **4**

**CAPITOLO II**
LA COMMISSIONE CENTRALE ..... **6**

**CAPITOLO III**
LE STATISTICHE..... **9**

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

**CAPITOLO I**
LE MISURE TUTORIE
a) *Le scorte*..... **16**
b) *I documenti di copertura*..... **17**
c) *La posizione giuridica dei collaboratori* ..... **19**

**CAPITOLO II**
LE MISURE ASSISTENZIALI
a) *L'assistenza economica* ..... **20**
b) *L'assistenza sanitaria*..... **21**
c) *L'assistenza psicologica*..... **22**
d) *I minori* ..... **24**
e) *Il reinserimento socio-lavorativo.*..... **26**

**CAPITOLO III**
LA REVOCA DEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE .....PAG. **28**

**CAPITOLO IV**
I TESTIMONI.....**29**

**PARTE TERZA**
**LE INIZIATIVE DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE**

**CAPITOLO I**
IL CONTENIMENTO DELLA SPESA …….....**35**

**CAPITOLO II**
LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE …….. .....**37**

**CAPITOLO III**
LA FORMAZIONE DEL PERSONALE …….....**39**

**CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE** .....**40**

# PREMESSA

La relazione semestrale sui programmi di protezione per i collaboratori ed i testimoni di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione che, a mente dell'art. 16 della Legge 15.03.1991, n. 82, il Ministro dell'Interno illustra al Parlamento rappresenta ormai un consolidato strumento per la conoscenza del fenomeno ma, soprattutto, offre agli operatori del settore uno spaccato sull'andamento generale della criminalità organizzata dal quale trarre spunti riflessione.

La specifica normativa, in vigore da oltre un ventennio, nell'arco del tempo non solo si è consolidata ed affinata, ma le modifiche legislative ed organizzative hanno costruito un sistema omogeneo in cui i collaboratori di giustizia sono stati definitivamente distinti dai testimoni e dove l'Autorità Giudiziaria e le Forze di Polizia sono equilibrate dalla presenza di un Organo Politico Amministrativo, come la Commissione Centrale, cui spetta la decisione sulle fasi di ammissione e revoca del programma speciale di protezione.

Il fenomeno della collaborazione forma oggetto di attenta e costante osservazione, anche mediatica, atteso che sovente sia i collaboratori che i testimoni intentano rimostranze lamentando, a loro dire, un'insufficiente tutela da parte dello Stato.

Il documento, oltre ad analizzare i dati numerici della popolazione protetta, illustra la gestione ed i costi dell'intero sistema e la formazione degli operatori impegnati nel difficile compito.

Una trattazione specifica viene riservata alla delicata questione del reinserimento sociale dei testimoni di giustizia.

A tal proposito, corre obbligo sottolineare il significativo impulso offerto dal Vice Ministro Filippo Bubbico nella sua qualità di Presidente della Commissione Centrale che con apposito Decreto ha istituito il "Gruppo di lavoro in materia di misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia" di cui si dirà nel corso dell'elaborato.

Un ulteriore approfondimento sarà dedicato alla Legge 30 ottobre 2013, n. 125 che riconosce il diritto di assunzione ai testimoni di giustizia non più sottoposti alle speciali misure di protezione e di cui è stato formalizzato il regolamento di esecuzione.

Da ultimo, il medesimo approfondimento sarà dedicato alla legge della Regione Siciliana 26 agosto 2014, n. 22 che ha esteso ai testimoni di giustizia i benefici sull'assunzione nella Pubblica Amministrazione e di cui il Vice Ministro dell'Interno, Filippo Bubbico, ha siglato il protocollo d'intesa per l'adozione delle modalità operative condivise con la Regione Siciliana per l'assunzione degli aventi diritto.

# PARTE PRIMA

# LE BASI DEL SISTEMA TUTORIO

# CAPITOLO I

## L'INSERIMENTO NEL SISTEMA TUTORIO

In base alla normativa vigente (legge 15 marzo 1991 n. 82, modificata dalla legge 13 febbraio 2001 n. 45) il meccanismo di inserimento nel sistema tutorio si attiva con una proposta di ammissione alle speciali misure di protezione formulata dal Procuratore della Repubblica procedente sui fatti indicati nelle dichiarazioni del soggetto che ha manifestato la volontà di collaborare. Tale proposta viene indirizzata alla Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione (ex articolo 10 della suddetta legge 82/91), istituita presso l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di Polizia del Ministero dell'Interno, che delibera previa acquisizione del parere obbligatorio ma non vincolante della Direzione Nazionale Antimafia.

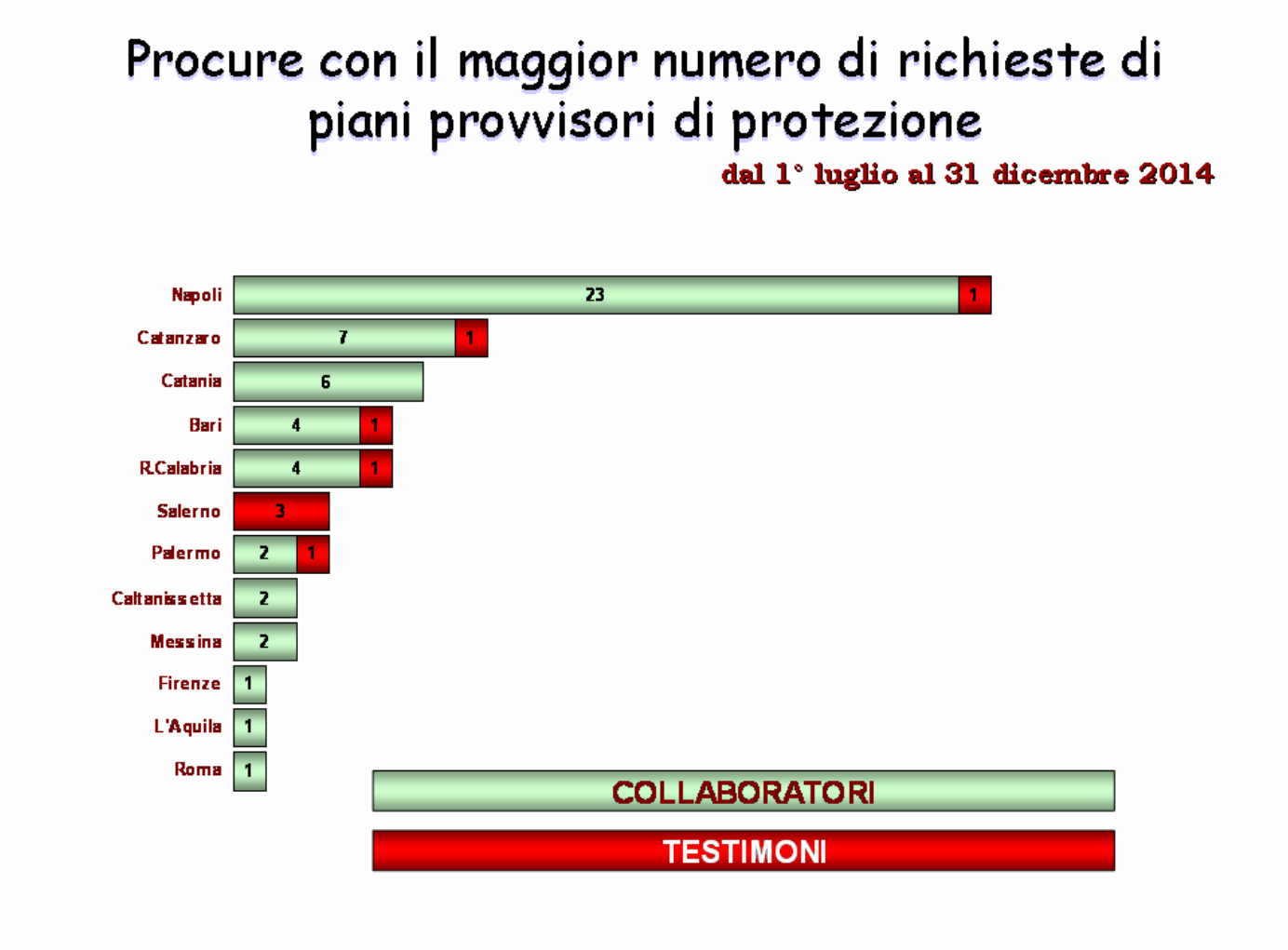
Giova precisare che il termine "speciali misure di protezione" si riferisce genericamente alle tre tipologie di misure tutorie previste dal legislatore: il piano provvisorio di protezione, che viene applicato nella fase iniziale della collaborazione; le speciali misure di protezione da applicare *in loco*, destinate unicamente ai testimoni di giustizia qualora l'esposizione al pericolo non renda imprescindibile il trasferimento in località protetta; il programma speciale di protezione, che viene applicato sia ai testimoni che ai collaboratori e comporta lo spostamento del soggetto interessato in località protetta.

Per quanto concerne i **testimoni,** nel secondo semestre del 2014 la Commissione ha ricevuto complessivamente **8** proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione così suddivise: **3** dalla Procura della Repubblica – Direzione Distrettuale Antimafia di Salerno, e le **5** rimanenti dalle Procure di Bari, Catanzaro, Napoli, Palermo e Reggio Calabria.

Rispetto al semestre precedente le nuove proposte sono diminuite di una unità: nel periodo gennaio-giugno erano infatti giunte in Commissione 9 richieste di ammissione al piano provvisorio.

Nel medesimo periodo, per quanto concerne i **collaboratori**, la Commissione Centrale ha ricevuto **53** richieste di ammissione al piano provvisorio di protezione così suddivise: 23 dalla Procura della Repubblica di Napoli, 7 da Catanzaro, 6 da Catania, 4 da Bari e Reggio Calabria, 2 da Caltanissetta, Messina e Palermo, ed infine le rimanenti 3 da Firenze, L'Aquila e Roma.

Rispetto al semestre precedente il numero delle nuove proposte per i collaboratori si è ridotto di 7 unità: infatti al 30 giugno 2014 risultavano 60 nuove richieste di ammissione al piano provvisorio.




Nella fase di definizione del programma di protezione è obbligatorio acquisire il parere del Procuratore Nazionale Antimafia che, tuttavia, non ha carattere vincolante.

# CAPITOLO II

## LA COMMISSIONE CENTRALE

Come già accennato nel capitolo precedente, la Commissione Centrale è l'organo istituzionalmente demandato all'esame ed alle determinazioni in merito alle proposte di adozione ed all'applicazione delle misure di protezione. E' istituita con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia, sentiti i ministri interessati.

Già a partire dal semestre precedente la Commissione ha avvertito l'esigenza di concepire l'adeguamento del sistema della protezione alle mutate esigenze della popolazione protetta al fine di disporre opportuni interventi su piano operativo e normativo. Particolare attenzione è stata dedicata ai testimoni di giustizia in ragione della peculiarità di tali soggetti e della complessità insita nelle singole situazioni esaminate.

A tal fine, appare utile segnalare l'istituzione presso l'Ufficio del Vice Ministro Filippo Bubbico, con decreto del Ministro dell'Interno del 29 maggio 2014, del "Gruppo di lavoro in materia di misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia".

Il gruppo di lavoro è composto da magistrati, studiosi in economia aziendale e delle Amministrazioni Pubbliche, nonché di psicologi ed esperti di diritto amministrativo e management pubblico.

I compiti del gruppo, specificatamente elencati all'art. 3 del decreto istitutivo, possono sintetizzarsi nelle azioni volte a garantire una più idonea valutazione dei singoli profili di assistenza psicologica e sociale dei soggetti ammessi alle speciali misure di protezione.

La segreteria della Commissione Centrale, con il supporto del Servizio Centrale di Protezione, provvede alle attività istruttorie necessarie alla disamina delle varie posizioni all'ordine del giorno di ciascuna riunione. Nel secondo semestre 2014 si sono svolte **20** riunioni nel corso delle quali la Commissione ha deliberato l'ammissione al piano provvisorio di **3** testimoni e **55** collaboratori di giustizia, nonché

l'ammissione programma speciale di protezione di **1** testimone e **24** collaboratori e l'ammissione alle speciali misure di **7** testimoni.

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.

Inoltre, secondo quanto disposto dalla normativa di riferimento, è necessario che sussista una condizione di pericolo reale, grave, attuale e concreto per l'incolumità del soggetto da proteggere e dei suoi 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 primo semestre del 2014, il numero delle ammissioni alle misure definitive sia dei testimoni che dei collaboratori ha subito un significativo incremento: i primi sono passati da 2 a 8; i secondi sono passati da 14 a 24.

Nel semestre di riferimento la Commissione, previo parere favorevole della competente Autorità Giudiziari, ha deliberato la fuoriuscita con capitalizzazione di **4** testimoni e di **51** collaboratori.

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 assistenziali.

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, in tal senso, 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, etc).

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 collaborazione con l'Autorità Giudiziaria.

L'art. 13 *quater* della legge 82/91 stabilisce che le misure di protezione sono a termine e possono essere revocate o modificate in relazione all'attualità del pericolo, alla sua gravità ed all'idoneità delle misure adottate nonché in relazione alla condotta delle persone interessate ed all'osservanza degli impegni assunti a norma di legge.

In base alla normativa, la Commissione Centrale sottopone a verifica periodica i programmi di protezione.

Per quanto riguarda i testimoni di giustizia, nel semestre in esame, il Collegio ha disposto la revoca di **un** programma prima della scadenza per violazioni al codice comportamentale.

Inoltre **2** programmi hanno subito l'estensione del numero dei componenti e **un** programma ha subito la riduzione del numero dei soggetti.

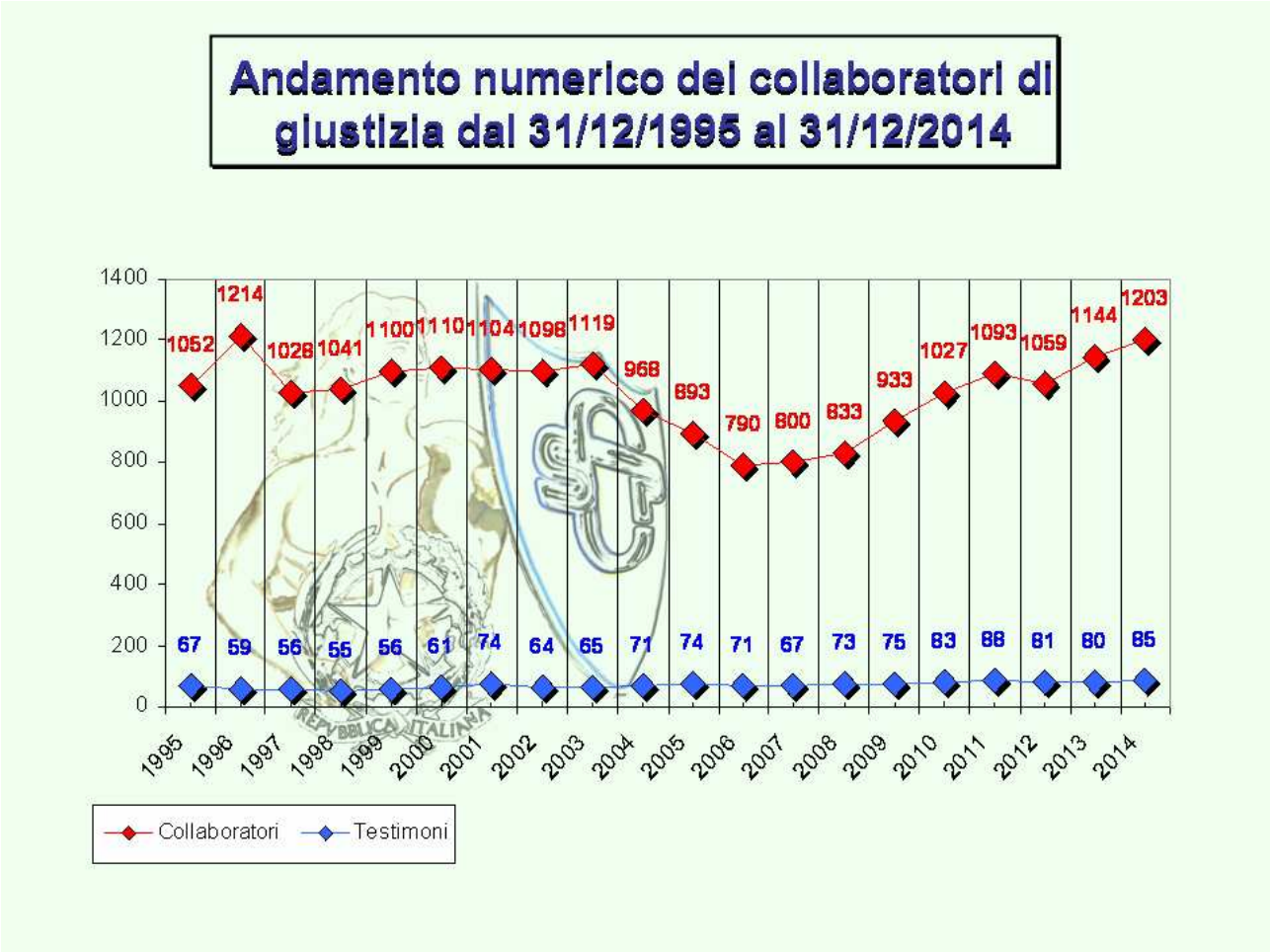
Per quanto concerne i collaboratori di giustizia **86** programmi sono stati sottoposti a verifica, dei quali **29** sono stati prorogati e **4** sono stati revocati per violazioni al codice comportamentale.

Inoltre **24** programmi hanno subito l'estensione del numero dei componenti, mentre **28** hanno subito la riduzione.

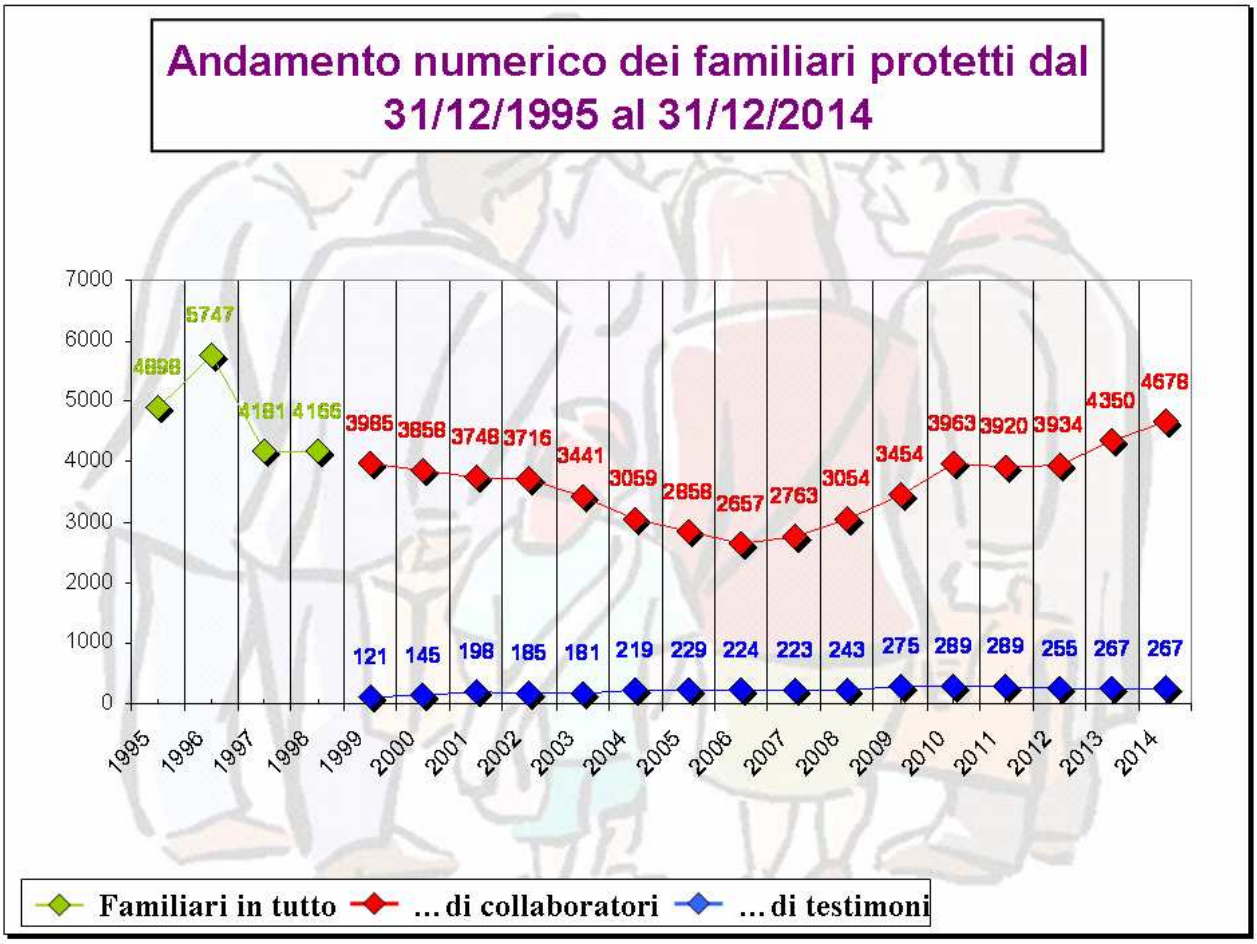
# CAPITOLO III

## LE STATISTICHE

Al 31 dicembre 2014 risultano censiti complessivamente **1288** titolari di programma di protezione, ripartiti in **1203** collaboratori e **85** testimoni, e **4945** familiari beneficiari di misure tutorie, di cui **4678** congiunti di collaboratori e **267** di testimoni, che costituiscono nel loro insieme una popolazione protetta ammontante a **6233** unità.




Rispetto al semestre precedente il numero complessivo dei soggetti tutelati è cresciuto di 230 unità; i collaboratori sono aumentati di 45 unità, i testimoni si sono ridotti di una unità, i familiari sono aumentati di 186 unità.



L'organizzazione criminale che annovera il maggior numero di collaboratori è la **Camorra** con **543** elementi, seguono la **Mafia** con **300** elementi, la **'Ndrangheta** con **145**, la **Criminalità Organizzata Pugliese** con **113** ed infine i rimanenti **102** collaboratori appartengono ad **altre organizzazioni** criminali.

Diversamente, la maggior parte dei testimoni ha riferito in merito a reati riconducibili alla **'Ndrangheta** (**30**); degli altri, **21** hanno reso dichiarazioni riguardanti la **Camorra**, **15** la **Mafia**, **5** la **Criminalità Organizzata Pugliese** e **14 altre organizzazioni**.

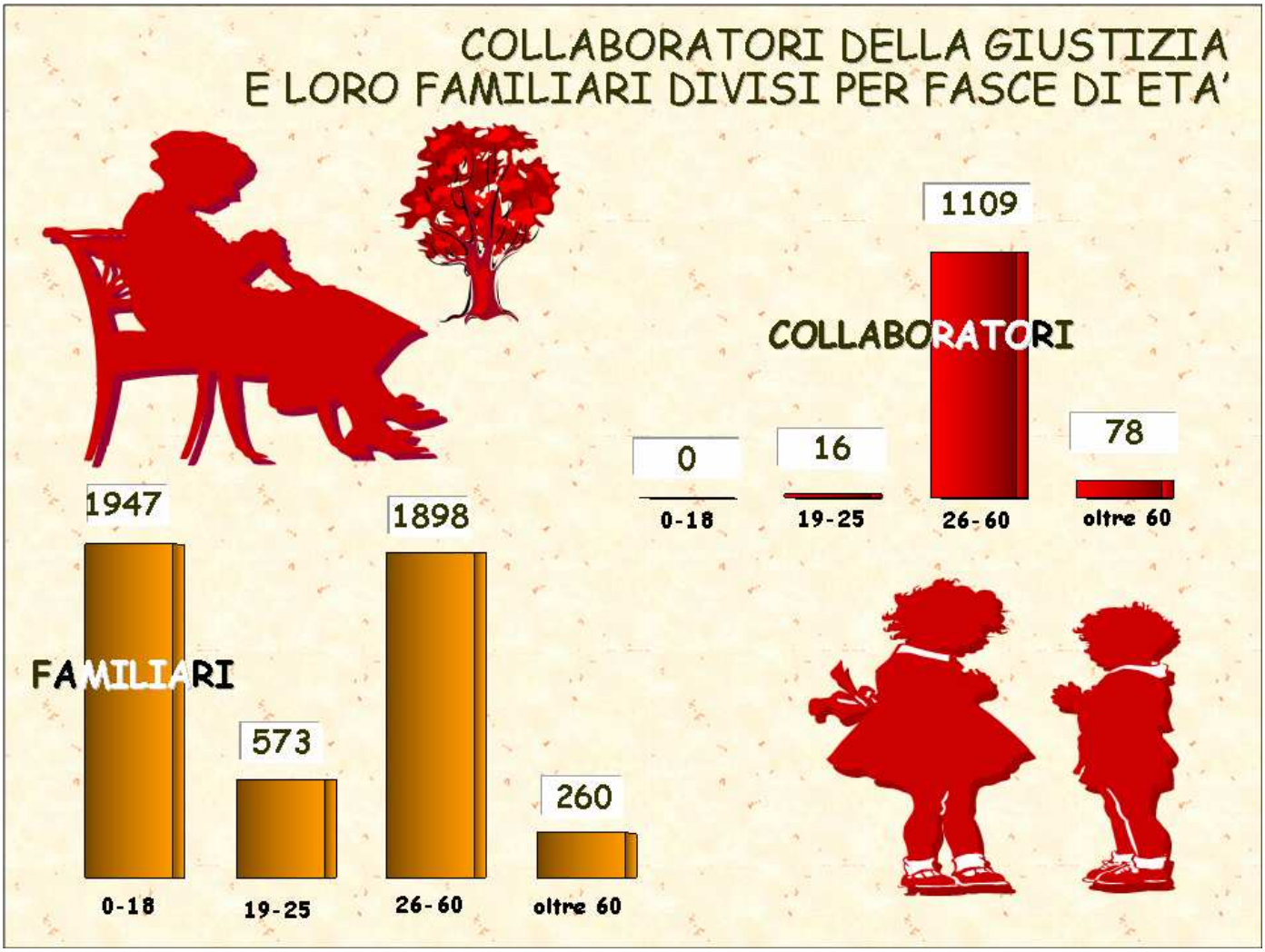
Sono altresì inserite nel circuito tutorio complessivamente **87** donne in qualità di titolari di programma di protezione. Di esse **63** hanno lo "*status*" di collaboratore e **24** quello di testimone. Tra i familiari le donne costituiscono l'elemento predominante: su 4678 congiunti di collaboratori **2738** sono donne e, parimenti, su 267 congiunti di testimoni **158** sono donne.

**Distinzione per sesso al 31/12/2014**

| | Collaboratori | | Testimoni | |
|---|---|---|---|---|
| | M | F | M | F |
| Mafia | 289 | 11 | 14 | 1 |
| Camorra | 523 | 20 | 14 | 7 |
| Ndr | 137 | 8 | 24 | 6 |
| C.O.P. * | 103 | 10 | 4 | 1 |
| Altre | 88 | 14 | 5 | 9 |
| Tot. | **1140** | **63** | **61** | **24** |
| | | | | |
| | | | | |
| Familiari | **1940** | **2738** | **109** | **158** |
| | | | | |

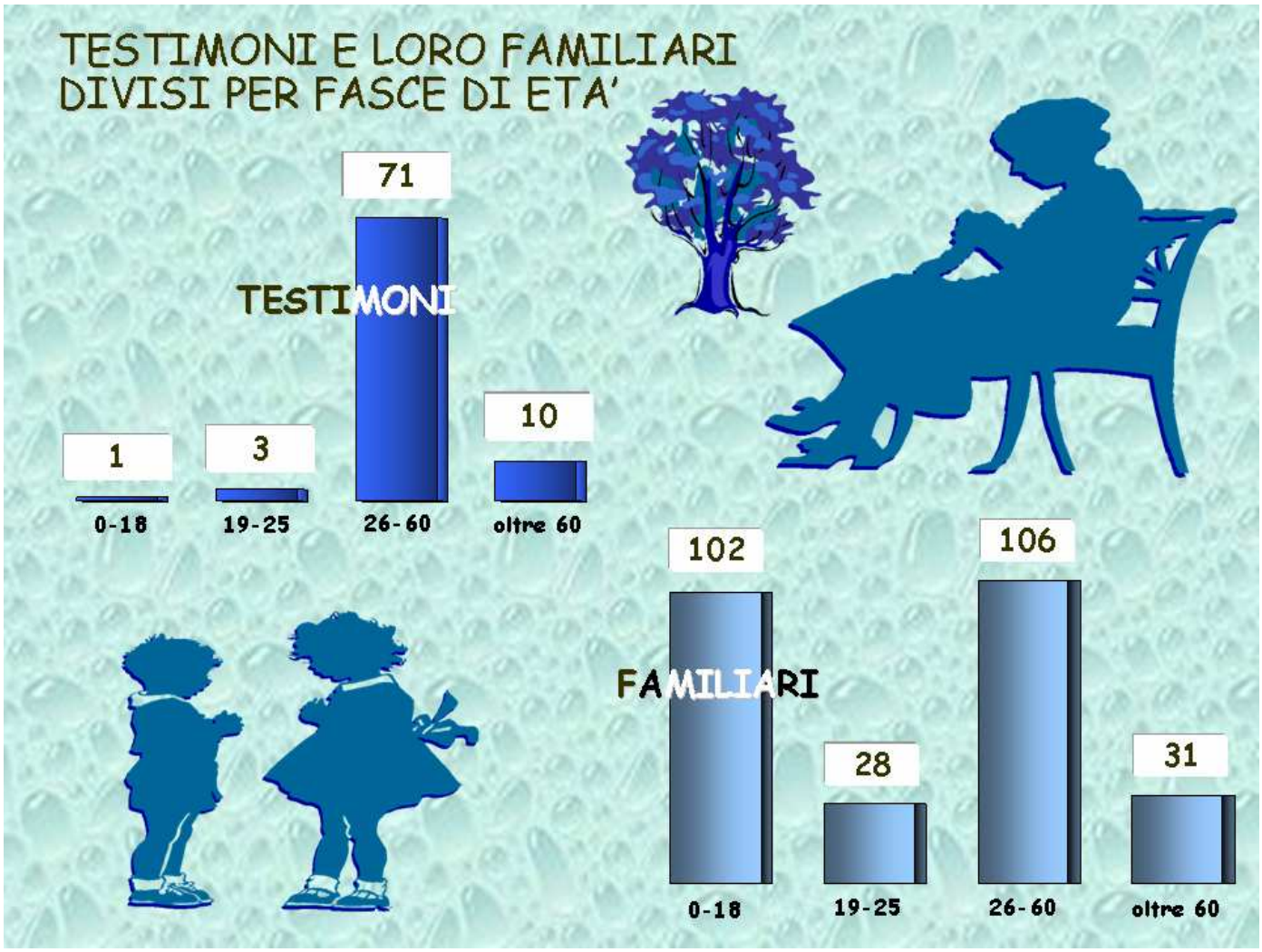
* = Criminalità Organizzata Pugliese

I titolari di programma di protezione sono prevalentemente soggetti in età lavorativa: **740** elementi (**694** collaboratori e **46** testimoni) hanno tra 40 e 60 anni; **440** elementi (**415** collaboratori e **25** testimoni) hanno tra 26 e 40 anni; **88** elementi (**78** collaboratori e **10** testimoni) hanno più di 60 anni; **19** elementi (**16** collaboratori e **3** testimoni) hanno tra 19 e 25 anni; nella fascia d'età tra 0 e 18 anni figura **un** solo testimone.

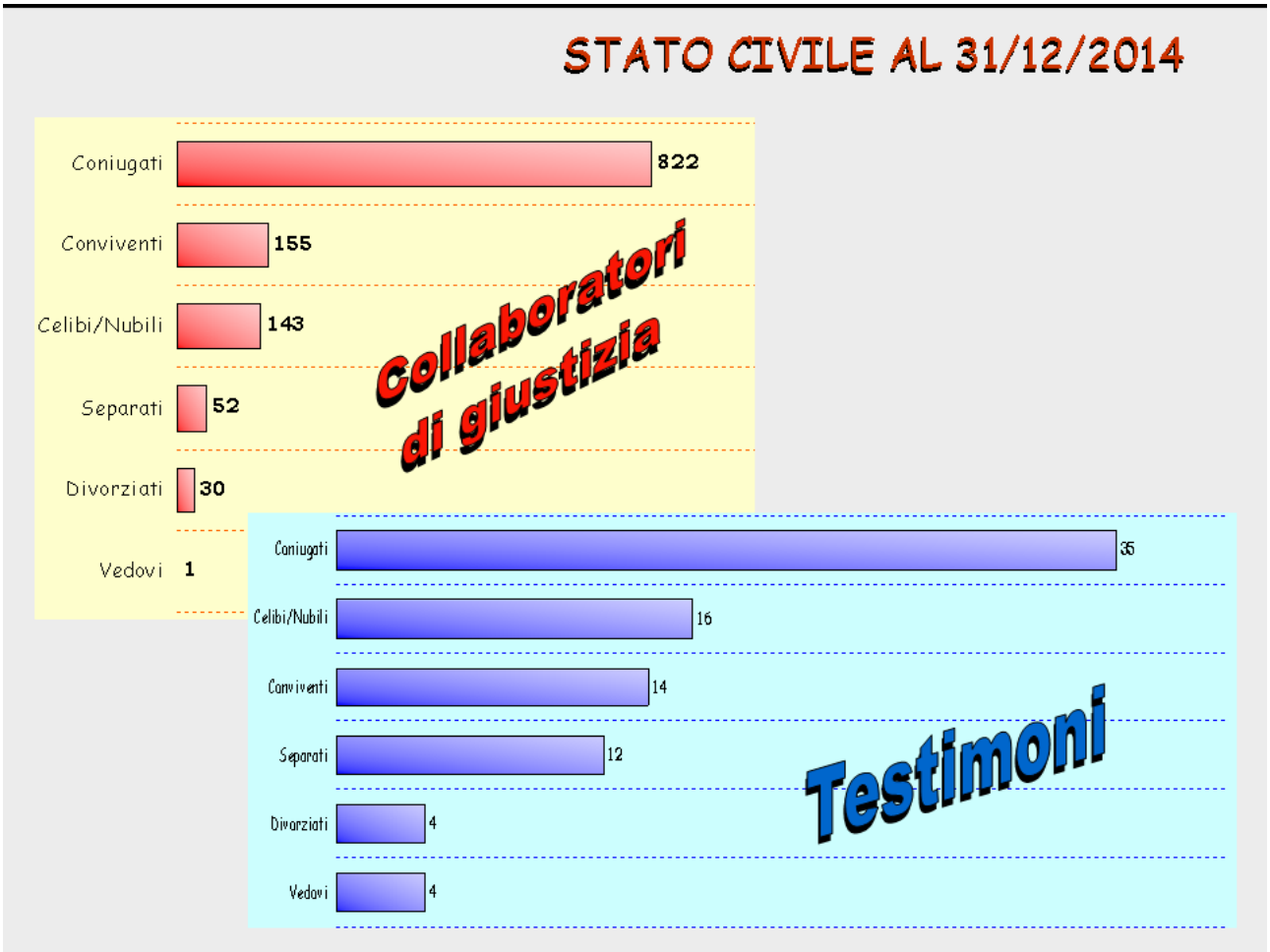



Diversamente, tra i familiari la fascia d'età prevalente è quella dei **minorenni**, quindi soggetti in età scolare: **2049** elementi (**1947** congiunti di collaboratori e **102** di testimoni) hanno tra 0 e 18 anni; **1110** elementi (**1060** familiari di collaboratori e **50** di testimoni) hanno tra 26 e 40 anni; **894** elementi (**838** familiari di collaboratori e **56** di testimoni) hanno tra 40 e 60 anni; **601** elementi (**573** familiari di collaboratori e **28** di testimoni)

hanno tra 19 e 25 anni; infine **291** elementi (**260** familiari di collaboratori e **31** di testimoni) hanno più di 60 anni.




Un ulteriore elemento da rilevare ai fini della statistica è lo stato civile dei titolari di programma di protezione: al 31 dicembre 2014 risultano coniugati **857** elementi **(822** collaboratori e **35** testimoni); conviventi **169** elementi (**155** collaboratori e **14** testimoni); celibi/nubili **159** elementi (**143** collaboratori e **16** testimoni); separati **64** elementi (**52** collaboratori e **12** testimoni); divorziati **34** elementi (**30** collaboratori e **4** testimoni); infine **5** elementi (**1** collaboratore e **4** testimoni) sono vedovi.




Da ultimo, si segnala che nel nostro sistema tutorio sono inseriti **73** soggetti nati all'estero, di cui **12** con lo "*status*" di testimone e **20** di sesso femminile. Nell'ambito delle organizzazioni criminali operanti nel nostro territorio nazionale sono così ripartiti: **23** appartengono alla criminalità comune, **16** alla Camorra, **12** alla 'Ndrangheta, **6** alla Mafia, **6** al alla Criminalità Organizzata Pugliese, **3** al Terrorismo eversivo ed infine i rimanenti **7** sono riconducibili ad altre organizzazioni.

In prevalenza si tratta di cittadini provenienti dagli **ex Paesi dell'Est** (**34** elementi provenienti da Romania, Albania, Polonia, Ucraina, Bulgaria, Slovacchia ed ex Jugoslavia); gli altri provengono dall'**Africa** (**14** elementi originari di Tunisia, Nigeria, Marocco, Algeria, Costa d'Avorio e Tanzania; dal **Centro-sud America** (**8** elementi originari di Argentina, Colombia, Paraguay, Repubblica Dominicana e Venezuela); dall'**Asia** (**un** cittadino pakistano, **un** cittadino cinese e **2** cittadini turchi); i restanti **13** provengono da Germania, Svizzera e Canada.

# PARTE SECONDA

# IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA TUTORIO

# CAPITOLO I

## LE MISURE TUTORIE

*a) Le scorte*

Ai soggetti inseriti nel circuito tutorio viene garantita l'incolumità personale con una serie di misure che si concretizzano in: trasferimento in località protetta, accorgimenti tecnici di sicurezza presso le abitazioni e gli immobili di pertinenza degli interessati, accompagnamenti per i trasferimenti in comuni diversi da quello di residenza e, per i soggetti detenuti, modalità particolari di custodia negli istituti penitenziari e di esecuzione di traduzioni e piantonamenti.

Per quanto riguarda i servizi di scorta, il Capo della Polizia, al fine di rendere omogeneo l'istituto, ha emanato nel 2013 la circolare contenente le "Linee-guida relative alle procedure per l'applicazione delle misure a tutela dei testimoni e dei collaboratori di giustizia" con lo scopo di riassumere ed uniformare i criteri procedurali in materia. In particolare è stato ribadito che l'esecuzione delle misure di tutela in favore dei soggetti ammessi alle speciali misure di protezione, siano essi collaboratori, testimoni o familiari, è demandata agli organi di polizia territorialmente competenti, che agiscono in collaborazione con i Nuclei Operativi di Protezione, i quali svolgono esclusivamente le attività necessarie all'assistenza ed al reinserimento sociale dei soggetti tutelati.

Alla scadenza del programma di protezione il Servizio Centrale di protezione segnala la fuoriuscita dal sistema tutorio del collaboratore o del testimone all'Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza Personale ed al Prefetto della provincia di residenza prescelta dall'interessato che, a sua volta, è tenuto a comunicare eventuali cambi di residenza e spostamenti.

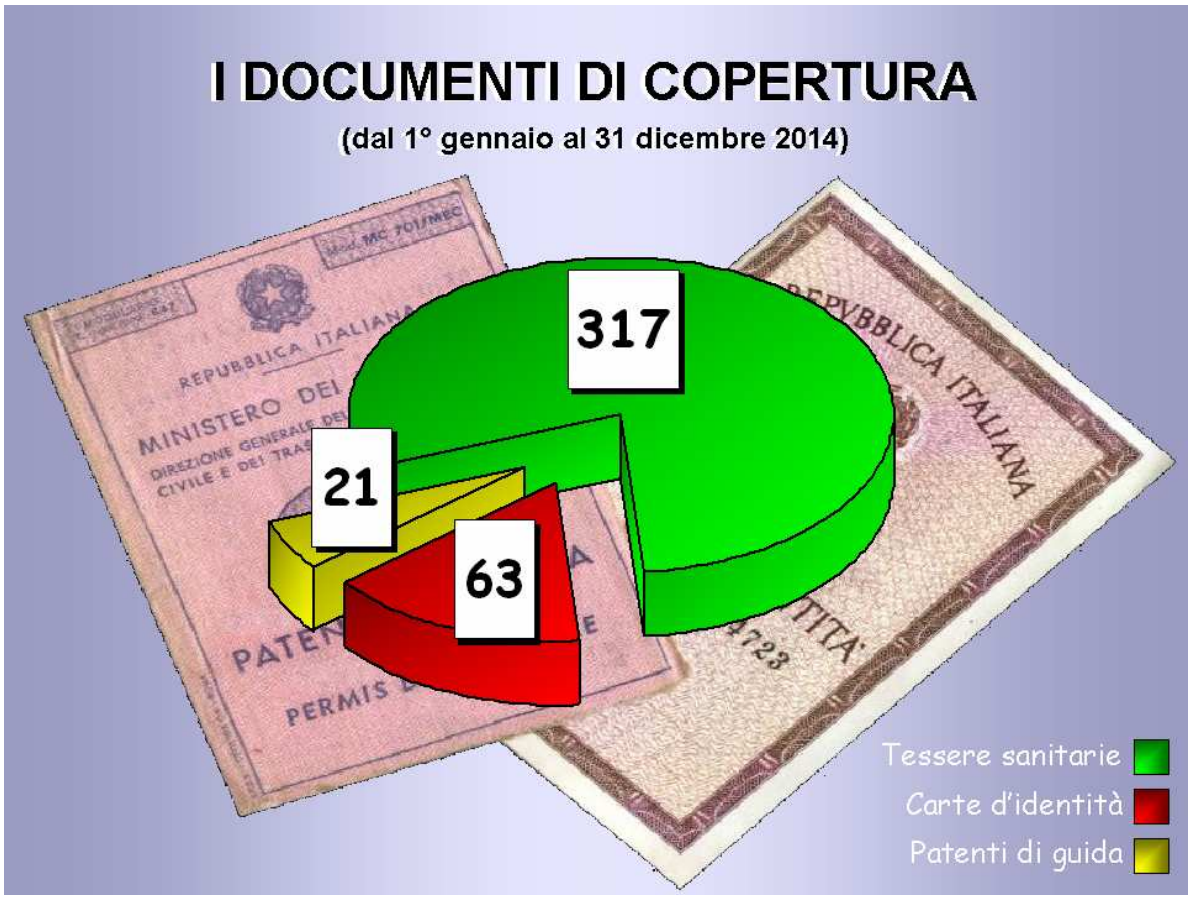
Appare evidente che il momento di maggiore esposizione al rischio, sia per le persone protette che per gli operatori delle Forze di Polizia addetti alle scorte, si verifica in occasione dell'espletamento degli impegni di giustizia in località di origine. Nel semestre luglio-dicembre 2014 il Servizio Centrale di Protezione ha disposto **1984** servizi di scorta in tribunale per i **collaboratori** e **512** per i **testimoni**.

Al fine di ridurre i fattori di rischio per l'incolumità personale la normativa (art. 146 bis del D. LGS 28 luglio 1989 n. 271, recante le norme di attuazione del codice di procedura penale) prevede e disciplina la partecipazione al dibattimento a distanza, la cosiddetta "videoconferenza", mediante collegamento audiovisivo, alla presenza di un ausiliario designato dal giudice. Nel semestre in esame sono state disposte **1170** escussioni in videoconferenza per i **collaboratori** e **9** per i **testimoni**.

*b) I documenti di copertura*

In caso di trasferimento in località protetta, obbligatorio per i collaboratori e valutabile a seconda dei casi per i testimoni, la riservatezza sulle generalità e sul domicilio degli interessati viene mantenuta con la consegna dei documenti di copertura e, allorchè ritenuto necessario, l'attribuzione di nuove generalità ai sensi del D.L. 29 marzo 1993, n. 119.

Nel periodo luglio-dicembre 2014 sono state rilasciate **63** carte di identità, **317** tessere sanitarie e **21** patenti di guida con generalità di copertura e contestualmente si è provveduto al rilascio o al rinnovo di **1214** carte di identità, **43** passaporti e **1633** certificazioni di altra natura recanti le generalità reali dei titolari.



Al fine di consentire maggiori possibilità di mimetizzazione sono stati istituiti, d'intesa con gli Enti Locali, i cosiddetti "poli residenziali fittizi" che consistono nel trasferimento di residenza degli interessati presso un comune diverso da quello di residenza effettiva. Nel semestre in esame sono stati effettuati **311** trasferimenti di residenza presso i suddetti poli in uso al Servizio Centrale di Protezione.

I cittadini stranieri inseriti nel circuito tutorio possono risiedere e svolgere attività lavorativa nel nostro Paese grazie al permesso di soggiorno rilasciato per motivi umanitari (articolo 14 del D.P.R. 394/99, modificato dal D.P.R. 334/04), poiché la normativa vigente non consente l'assegnazione di un permesso di soggiorno recante generalità di copertura. La Questura territorialmente competente, d'intesa con la Direzione Centrale dell'Immigrazione, rilascia il permesso di soggiorno per motivi umanitari previa dichiarazione del Servizio Centrale di Protezione attestante che il richiedente è sottoposto a misure tutorie.

Quando i soggetti tutelati sono esposti ad un grado di rischio particolarmente elevato possono richiedere la concessione, a norma del D. Lgs 119/93, del beneficio del cambiamento delle generalità, mediante il quale viene attribuita una nuova identità anagrafica. In applicazione del D.M. 161/2004 le posizioni soggettive e le risultanze del casellario giudiziario riferite alla vecchia identità vengono comunque travasate, con modalità riservate, sulla nuova identità al fine di non consentire agli interessati di eludere agli obblighi di legge. Tuttavia, occorre sottolineare che, pur trattandosi di un provvedimento a carattere definitivo, tale beneficio può essere revocato dalla Commissione Centrale, contestualmente al programma di protezione, in presenza di gravi violazioni commesse dai tutelati.

Nel periodo luglio-dicembre 2014 la Commissione Centrale non ha autorizzato alcun cambio di generalità e non sono stati consegnati documenti recanti la nuova identità.

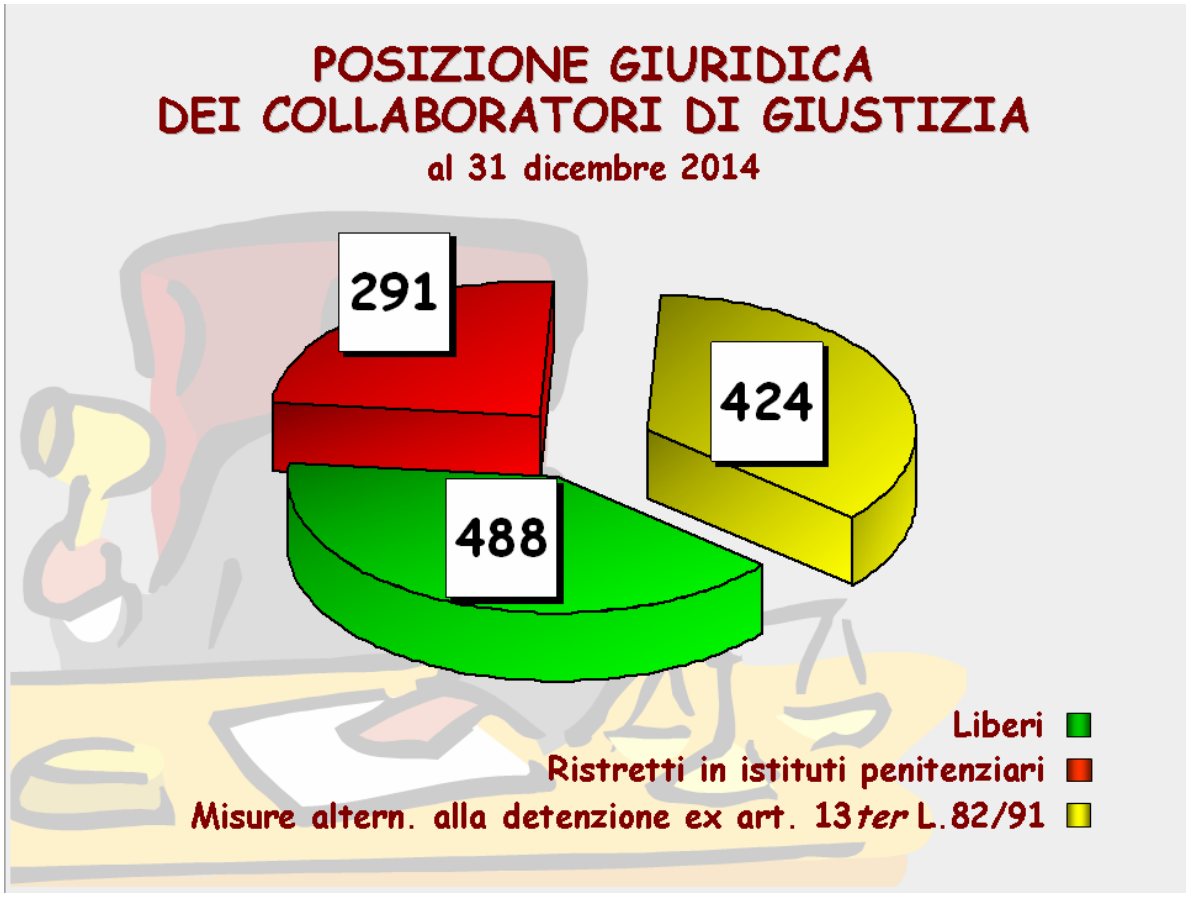
Nel medesimo periodo sono stati firmati **10** decreti ministeriali di attribuzione delle nuove generalità, **10** decreti autorizzativi e **5** decreti di revoca, già deliberati in precedenza.

*c) La posizione giuridica dei collaboratori*

Come si è già potuto osservare, i detenuti inseriti nel circuito tutorio sono soggetti a modalità particolari di custodia sia a tutela della loro incolumità personale che per impedire che vengano in contatto con altri detenuti collaboratori.

Inoltre, essi possono richiedere al Tribunale di Sorveglianza di Roma, previo parere dell'Autorità Giudiziaria che ha proposto il programma di protezione, l'assegnazione al lavoro esterno, la concessione di permessi premio e l'ammissione alle misure alternative alla detenzione purchè il condannato abbia scontato almeno un quarto della pena o, in caso di condanna all'ergastolo, almeno 10 anni (legge 354/75, capo IV).

Nel secondo semestre del 2014, su un totale di 1203 collaboratori, **488** risultano in stato di libertà, **291** ristretti in istituti penitenziari e **424** beneficiari delle misure alternative alla detenzione.



# CAPITOLO II

## LE MISURE ASSISTENZIALI

### *a) L'assistenza economica*

Oltre alle misure tutorie di cui si è ampiamente parlato nel capitolo precedente, l'inserimento nei programmi di protezione include una serie di benefici di natura economica a carico dello Stato che si concretizzano in: erogazione dei contributi mensili, nel caso in cui gli interessati siano impossibilitati a svolgere attività lavorativa; pagamento dei canoni di locazione dei domicili protetti; pagamento delle spese per le sistemazioni alloggiative provvisorie, per i trasferimenti per motivi di sicurezza e per esigenze di giustizia, per l'assistenza legale nei procedimenti in cui gli interessati rendono testimonianza; rimborso delle spese sanitarie, scolastiche e universitarie; concessione di somme "una tantum" per necessità di varia natura.

Nel semestre in esame l'adempimento di tali oneri ha comportato per il Servizio Centrale di Protezione un esborso ammontante complessivamente a **€ 46.648.441,29**, cifra, di poco superiore alla spesa complessiva rilevata nel semestre precedente (€ 42.077.595,20).

La priorità è stata data, come di consueto, al pagamento dei canoni di locazione degli appartamenti in uso ai tutelati con **€ 22.013.219,06** (che incide per il **47,19%** sulla spesa complessiva); seguono i contributi mensili per i tutelati con **€ 14.920.319,27** (il **31,99%**); le spese per l'assistenza legale con **€ 3.074.287,63** (il **6,59%**); il pagamento delle capitalizzazioni delle misure assistenziali con **€ 2.082.367,**35 (il **4,46%**), le spese varie con **€ 1.786.516,67** (il **3,83%**); il pagamento delle fatture per la sistemazione provvisoria in albergo con **€ 1.217.505,78** ( il **2,61%**); le spese per i trasferimenti con **€ 594.142,19** (l'**1,27%**); l'assistenza sanitaria con **€ 594.064,86** (l'**1,27%**); infine le spese di giustizia ammontano ad **€ 366.018,48** (lo **0,79%**).

| SPESE 2° SEMESTRE 2014 | | |
|---|---|---|
| | EURO | PERCENTUALE |
| LOCAZIONI | 22.013.219,06 | 47,19 |
| CONTRIBUTI MENSILI | 14.920.319,27 | 31,99 |
| ASSISTENZA LEGALE | 3.074.287,63 | 6,59 |
| CAPITALIZZAZIONI | 2.082.367,35 | 4,46 |
| VARIE | 1.786.516,67 | 3,83 |
| ALBERGHI | 1.217,505,78 | 2,61 |
| ASSISTENZA SANITARIA | 594.064,86 | 1,27 |
| TRASFERIMENTI | 594.142,19 | 1,27 |
| SPESE DI GIUSTIZIA | 366.018,48 | 0,79 |
| TOTALE SPESE | 46.648.441,29 | |

Occorre sottolineare che l'incremento della spesa è strettamente legato al numero elevato di persone sotto tutela e che soltanto l'oculata gestione delle risorse finanziarie a disposizione ha evitato la paralisi gestionale del sistema (come si vedrà nel capitolo sul contenimento della spesa).

*b) L'assistenza sanitaria*

I destinatari di misure tutorie possono accedere alle prestazioni mediche offerte dal Servizio Sanitario Nazionale mediante tessera sanitaria, eventualmente recante generalità di copertura, oppure, qualora ciò non sia possibile, possono presentare istanza di rimborso alla Sezione Assistenza Sanitaria del Servizio Centrale di Protezione, composta da due medici della Polizia di Stato e da personale di supporto. Nel periodo luglio-dicembre 2014 sono state esaminate **1786** istanze di rimborso per l'acquisto di farmaci e prestazioni specialistiche.

Inoltre, il personale della suddetta Sezione Sanitaria ha provveduto alla conversione di **22** cartelle cliniche con nominativi di copertura e **29** verbali di invalidità civile necessari al proseguimento ed alla certificazione delle cure in regime di protezione o in previsione della fuoriuscita dal programma di protezione, ed infine alla conversione delle documentazioni vaccinali dei figli dei soggetti tutelati.

Infine, come previsto dalla cosiddetta “Prassi Applicativa” i medici del Servizio Centrale di protezione sono chiamati a fornire, su richiesta dell’Autorità Giudiziaria, pareri circa la compatibilità carceraria dei collaboratori e l’idoneità a comparire in giudizio. Nel semestre in esame sono state effettuate presso la sede di Roma **9** visite aventi carattere medico legale.

*c) L’assistenza psicologica*

La Sezione Assistenza Psicologica del Servizio Centrale di Protezione, costituita da 3 Direttori Tecnici Capo Psicologi della Polizia di Stato e da personale di supporto, organizza e svolge attività di assistenza e, in casi particolari, sostegno diretto nei confronti dei testimoni, dei collaboratori di giustizia e dei loro nuclei familiari.

Nel secondo semestre del 2014 si sono svolte **17** missioni nel territorio nazionale nel corso delle quali gli psicologi hanno incontrato complessivamente **57** tutelati, di cui **14** minori. Presso le sedi di Roma si sono svolti colloqui con **29** tutelati in totale, di cui **6** minori.

Il contatto diretto con la popolazione protetta ha consentito di evidenziare che la fase che incide maggiormente nel disagio psicologico, soprattutto dei minori, è quella dell’allontanamento dalla località di origine poiché è caratterizzata da incertezza e provvisorietà sia per quanto concerne la collocazione fisica dei tutelati che per le prospettive future. In ragione di queste osservazioni e delle indicazioni fornite dalla Commissione Centrale, sono state modificate e rese operative a partire dal mese di ottobre 2014, le procedure di assistenza psicologica ai soggetti ammessi al piano provvisorio di protezione, che avranno la possibilità di avvalersi della consulenza degli psicologi del Servizio Centrale di Protezione.

Nello specifico, in sede di redazione dell’intervista tecnica, che precede il trasferimento in località protetta, i soggetti maggiorenni potranno sottoscrivere la richiesta di colloquio psicologico e fornire il consenso al trattamento dei dati esclusivamente ai fini assistenziali. All’atto del primo trasferimento in località protetta, coloro che avranno

fornito l'assenso al colloquio potranno incontrare gli psicologi che, sulla base delle necessità rilevate, forniranno una relazione alla sezione operativa ed al N.O.P. competente con le indicazioni degli interventi ritenuti necessari.

Nei primi tre mesi di operatività delle nuove procedure sono stati contattati oltre **130** soggetti e per coloro che hanno fornito l'assenso sono stati attivati i colloqui di "*counseling*".

Tuttavia, occorre sottolineare che la presa in carico diretta dei casi da parte degli psicologi del Servizio Centrale di Protezione non è ipotizzabile sia per l'ingente numero dei soggetti sotto protezione, sia per garantire una maggiore specificità negli interventi terapeutici.

Per tale ragione è sempre attiva, anche per il tramite dei Nuclei Operativi di Protezione, la rete di contatti ormai consolidati e capillarmente diffusi sul territorio, con specialisti e strutture del Sistema Sanitario Nazionale e di altri centri operanti in regime di convenzione al fine di fornire alla popolazione protetta un'offerta specialistica diversificata, e comunque in grado di preservare i profili di sicurezza.

La sezione Assistenza Psicologica, di concerto con la sezione operativa ed il N.O.P. competente, provvede ad individuare in località protetta le figure professionali più adatte al fine di garantire la continuità terapeutica dei trattamenti.

Analogamente, in caso di richiesta di intervento psicologico da parte dei tutelati, la ricerca della struttura e della figura professionale più idonea avviene tramite il N.O.P. previo il parere degli psicologi del Servizio Centrale di Protezione che, a tal fine, hanno approntato un questionario da sottoporre ai tutelati avente lo scopo di acquisire informazioni dettagliate sulle problematiche e/o i disagi evidenziati.

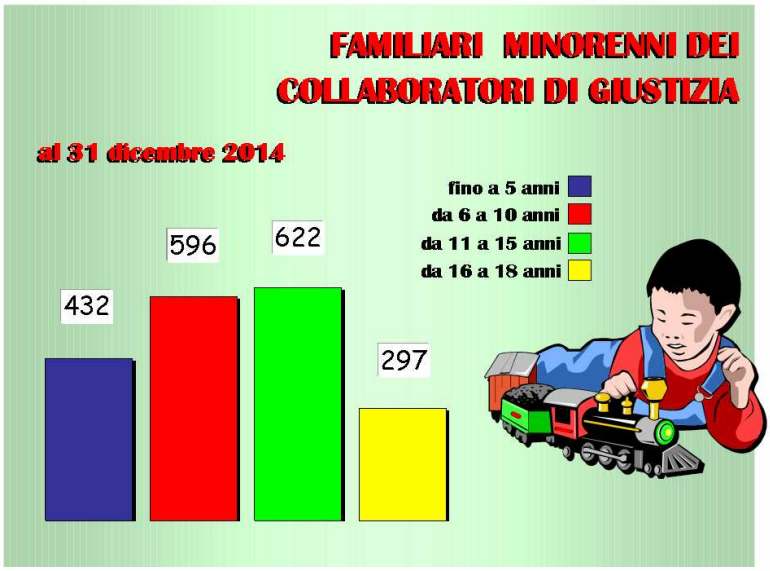
Infine, nel caso in cui siano gli operatori del NO.P. a segnalare problematiche di carattere psicologico dei tutelati, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione si attivano per proporre agli interessati l'accredito specialistico presso le strutture della località di residenza, oppure, nell'eventualità di rifiuto di intervento sanitario, intervengono

direttamente al fine di valutare le esigenze specifiche degli interessati ed indirizzarli verso le strutture più idonee.

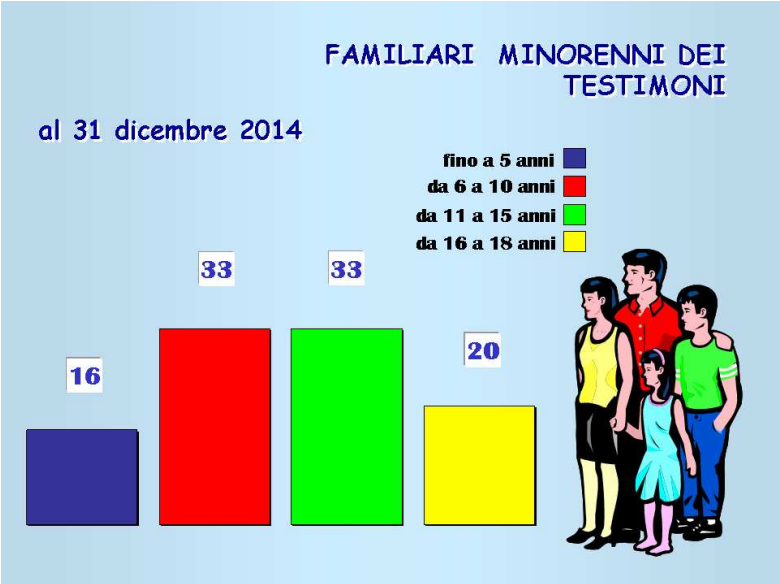
Infine, è proseguita la collaborazione con altri centri e strutture della Polizia di Stato, nell'ottica di ottimizzare ed aggiornare le modalità di azione sia in ambito di formazione che in ambito terapeutico.

*d) I minori*

Come già osservato nel capitolo precedente, la fascia di popolazione protetta più consistente dal punto di vista numerico è quella dei minori. Alla data del 31.12.2014, risultano destinatari di misure tutorie **2049** familiari minorenni, a cui bisogna aggiungere **un** minore titolare di programma con lo *status* di testimone.




Nella fascia d'età tra 0 e 5 anni risultano compresi **448** bambini (432 familiari di collaboratori e 16 di testimoni); nella fascia tra 6 e 10 anni ne risultano **629** (596 familiari di collaboratori e 33 di testimoni); nella fascia tra 11 e 15 anni sono compresi **655** ragazzi (622 familiari di collaboratori e 33 di testimoni); infine, la fascia tra 16 e 18 anni include **317** giovani (297 familiari di collaboratori e 20 di testimoni).



Il benessere psicologico ed il reinserimento sociale dei minori è oggetto di particolari cure ed attenzioni da parte del Servizio Centrale di Protezione che, prima di tutto opera affinché tutti i ragazzi possano accedere all'istruzione di ogni ordine e grado. Nel periodo luglio-dicembre 2014 si sono registrate **87** nuove iscrizioni alla scuola materna, **163** alla scuola elementare, **146** alla scuola media, **135** alle scuole superiori e **7** immatricolazioni universitarie.

A questo bisogna aggiungere l'impegno costante degli psicologi del Servizio nel monitoraggio e nell'assistenza di questa fascia di popolazione, ampiamente descritto nel paragrafo precedente. L'osservazione del comportamento dei minori ha evidenziato che la fase di maggior impatto sul piano psicologico risulta essere quella riferibile al periodo di inserimento nelle misure tutorie, quando si verifica l'allontanamento dalla località di origine.

*e) Il reinserimento socio-lavorativo*

Il programma di protezione non può avere una natura esclusivamente assistenziale, in quanto ha una scadenza legata alla cessazione degli impegni di giustizia ed all'attenuarsi dell'esposizione al pericolo. Questo fa si che il Servizio Centrale di Protezione, con l'ausilio dei Nuclei Operativi di Protezione, sia costantemente attivo nella ricerca di opportunità lavorative per i soggetti tutelati, facendosi carico, attraverso la Sezione Lavoro appositamente istituita, di predisporre la documentazione necessaria.

Appare evidente, tuttavia, che il reinserimento socio-lavorativo non costituisce un obiettivo di facile attuazione poiché, specie per quanto concerne i collaboratori di giustizia, non esistono canali preferenziali per l'assunzione ed inoltre la maggior parte di essi rientra in fasce d'età medio alte e con scarse competenze professionali ed esperienze lavorative.

Inoltre, è opportuno precisare che l'accesso all'impiego è particolarmente problematico per i tutelati in possesso di documenti di copertura perché tale documentazione non consente, per esempio, l'apertura di un conto corrente per l'accredito degli emolumenti e, per ovvie ragioni di sicurezza, non è possibile comunicare la residenza fittizia anche per le eventuali visite fiscali. Ne consegue la tendenza, dopo aver accertato la sussistenza dei requisiti di sicurezza, ad autorizzare i soggetti tutelati a lavorare con i documenti recanti le identità reali. Nel periodo luglio- dicembre 2014 hanno reperito un'occupazione complessivamente **44** persone.

Il D.M. 13.05.2005 n. 138, approvato in esecuzione dell'art. 13, comma 8, della legge 82/91, stabilisce le misure per la conservazione del posto di lavoro: se dipendenti pubblici, i **collaboratori** di giustizia 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 tutelati conservano il posto di lavoro con sospensione degli oneri retributivi e previdenziali a carico del datore di lavoro fino al rientro in servizio. Nel semestre in esame hanno beneficiato del collocamento in aspettativa **6** soggetti tutelati.

Inoltre i dipendenti pubblici possono chiedere l'assegnazione in via temporanea ad altra sede di servizio dell'Amministrazione di appartenenza oppure, laddove 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 secondo semestre 2014 non sono stati effettuati trasferimenti presso altra sede di lavoro.

Oltre al D.L. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, che ha introdotto l'obbligatorietà del collocamento con precedenza per i soli testimoni di giustizia nella Pubblica Amministrazione, in questo semestre è stata promulgata dalla Regione Sicilia la legge 26 agosto 2014, n. 22, recante benefici in favore dei testimoni di giustizia che ha portato alla stipula di un protocollo d'intesa tra la Commissione Centrale e la stessa Regione Sicilia con il quale sono state individuate le modalità operative per dare attuazione al dettato normativo.

Ciononostante, si sottolinea che tale provvedimento, riferendosi esclusivamente ai testimoni di giustizia, non rappresenta la soluzione al problema occupazionale. Attualmente, i risultati migliori ai fini del reinserimento socio-lavorativo sono stati prodotti con la capitalizzazione delle misure assistenziali (art. 10, comma 15 del D.M. 23.04.2004, n.161), con la quale i beneficiari, presentando un concreto e documentato progetto lavorativo, previo parere favorevole dell'Autorità Giudiziaria proponente, possono porre le basi per il raggiungimento dell'autonomia economica. Nel secondo semestre del 2014, la Commissione Centrale ha deliberato la fuoriuscita dal circuito tutorio con capitalizzazione in favore di **51** collaboratori di giustizia e **4** testimoni.

# CAPITOLO III

## LA REVOCA DEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE

Come si è visto nel capitolo precedente, i programmi di protezione hanno una naturale scadenza legata alla cessazione degli impegni processuali dei titolari ed al venir meno dell'esposizione al rischio. Tuttavia, costituiscono causa di revoca delle misure di protezione l'inosservanza degli impegni assunti al momento della sottoscrizione del programma e la commissione di delitti indicativi del reinserimento nel circuito criminale.

Il Servizio Centrale di Protezione svolge la sua attività di controllo segnalando alla Commissione Centrale tutti gli eventuali comportamenti contrari allo "*status*" di persona protetta tenuti dagli interessati. Nel semestre luglio-dicembre 2014 sono state inviate alla Commissione **69** segnalazioni, di cui **11** si riferiscono a reati, riguardanti **45** soggetti.

La Commissione delibera l'eventuale revoca delle misure tutorie al termine di una complessa istruttoria, che include l'acquisizione dei pareri dell'Autorità Giudiziaria proponente e della Direzione Nazionale Antimafia. Nel semestre in esame sono stati emessi complessivamente **5** provvedimenti di revoca per violazioni al codice comportamentale nei confronti di **un** testimone e **4** collaboratori.

I soggetti interessati da tali provvedimenti possono presentare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla data di notifica della delibera della Commissione, al fine di ottenere l'annullamento dell'atto impugnato che rimane sospeso unicamente nelle more dei termini di presentazione del ricorso e della pronuncia cautelare del giudice amministrativo, nel caso in cui venga presentata istanza di sospensione cautelare (legge 205/2005 e D.Lgs 104/2010). Nel secondo semestre 2014 sono stati presentati **7** ricorsi avverso delibere di revoca del programma di protezione.

# 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 predispone 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 nei 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 stato perfezionata la procedura per l'acquisto di **un** immobile da parte dello Stato.

# 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 finanziare.

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 noleggio

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.