

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. XCI**  
**n. 6**

## RELAZIONE

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

(Secondo semestre 2009)

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

**Presentata dal Ministro dell'interno**

(MARONI)

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 23 dicembre 2010**  
—————



**INDICE**

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

## PARTE PRIMA

## I NUMERI

## CAPITOLO I

<i>Le proposte di ammissione ai programmi di protezione</i> »	9
---	---

## CAPITOLO II

<i>La Commissione centrale</i> .....	»	12
--------------------------------------	---	----

## CAPITOLO III

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

## PARTE SECONDA

## IL MECCANISMO

CAPITOLO I – *Le misure di sicurezza:*

<i>a) I servizi di scorta</i> .....	»	27
<i>b) La mimetizzazione anagrafica</i> .....	»	28
<i>c) La posizione giuridica</i> .....	»	32

CAPITOLO II – *Le attività di assistenza:*

<i>a) I capitoli di spesa</i> .....	»	35
<i>b) L'assistenza sanitaria</i> .....	»	36
<i>c) L'assistenza psicologica</i> .....	»	37
<i>d) I minori</i> .....	»	38
<i>e) Il reinserimento nella società</i> .....	»	40

CAPITOLO III		
<i>Le violazioni e le revoche dei programmi</i> . . . . .	»	43
CAPITOLO IV		
<i>I testimoni di giustizia</i> . . . . .	»	45
CAPITOLO V		
<i>Formazione del personale</i> . . . . .	»	51
CONCLUSIONI . . . . .	»	53

## PREMESSA

La relazione semestrale, prevista dall'art. 16 della Legge 15.03.1991, n. 82, sullo stato dei programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, che l'On. Ministro dell'interno illustra al Parlamento, rappresenta, ormai da anni, un valido strumento statistico-informativo sul quale gli operatori del settore possono trarre spunti di riflessione.

Il fenomeno dei collaboratori e dei testimoni di giustizia è, infatti, costantemente oggetto di osservazione e discussione, anche mediatica, in relazione sia alla gestione di coloro che sono sottoposti al programma di protezione che per i risultati conseguiti nella lotta contro la criminalità organizzata.

Il contributo dei collaboratori ha consentito, per riconoscimento generale, di conoscere il mondo della criminalità organizzata e di far luce su complessi delitti. Tuttavia non mancano spunti di criticità sul funzionamento dell'intero sistema di protezione, le cui dimensioni sono cresciute oltre ogni previsione a causa dell'ingente numero di persone che vi hanno fatto ingresso nel corso degli anni.

La presente relazione riporta i dati e le notizie relative alla gestione delle persone protette nel secondo semestre del 2009, fornendo una rappresentazione organica e rigorosamente documentata del fenomeno che ha fatto registrare, nel periodo in esame, un aumento complessivo dei collaboratori di giustizia.

Il documento, oltre ad analizzare le nuove proposte di ammissione alle misure di protezione, distinte per Autorità Giudiziaria proponente, evidenzia l'attività della Commissione Centrale ex art. 10 della Legge n. 82/1991 ed illustra, nel dettaglio, le aree geocriminali di appartenenza della popolazione protetta.

Pertanto, in linea di continuità con le precedenti edizioni, la relazione è distinta in due parti:

- la prima focalizza l'attenzione sui dati numerici del circuito tutorio;
- la seconda illustra la gestione del sistema, soffermandosi anche sulle problematiche relative all'assistenza dei collaboratori, alla copertura anagrafica, al loro accompagnamento per gli impegni di giustizia, all'impegno in termini di risorse umane e finanziarie.

Una trattazione specifica, stante la netta differenza con i collaboratori, è dedicata ai testimoni di giustizia ed al loro reinserimento sociale.

Non manca un breve cenno sulla formazione di tutti gli operatori, siano essi appartenenti al Servizio Centrale di Protezione, ai Nuclei Operativi di protezione od agli Organi territoriali di Polizia, in considerazione del particolare compito che assolvono sia a livello centrale che periferico.

Il presente elaborato, da ultimo, si propone di fornire un contributo costruttivo, sintetico ma esauriente, non solo agli operatori della specifica materia ma soprattutto alle competenti Autorità politico-istituzionali affinché, pur nel momento congiunturale, possano cogliere gli spunti per migliorare l'efficacia dell'intero sistema.

**PARTE PRIMA**

**I NUMERI**





## CAPITOLO I

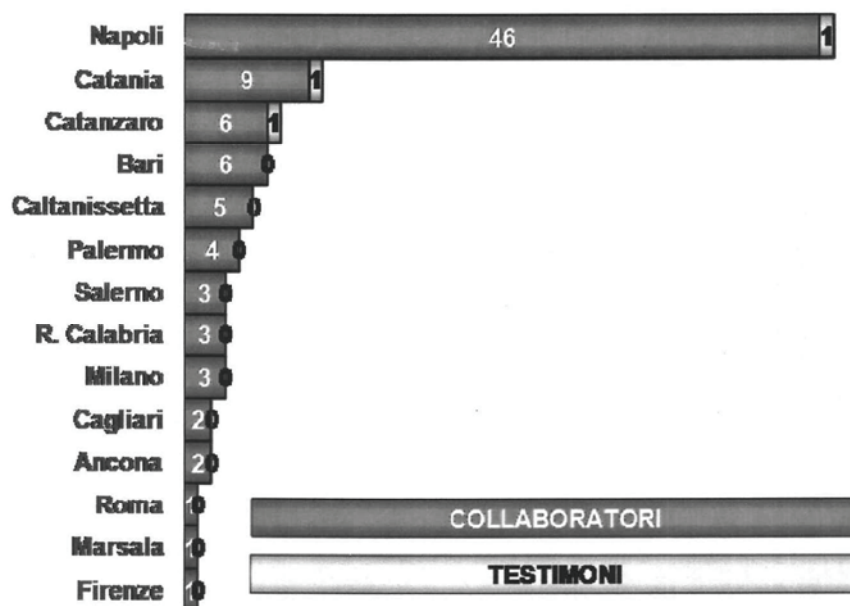
### LE PROPOSTE DI AMMISSIONE AI PROGRAMMI DI PROTEZIONE

In base alla normativa vigente, l'ammissione alle speciali misure di protezione si concretizza con delibera della Commissione Centrale ex art. 10 della Legge 15.03.1991 n. 82, su proposta delle Procure Distrettuali Antimafia e previo parere della Procura Nazionale Antimafia.

Qualora sussistano condizioni di particolare gravità, la Commissione Centrale può deliberare un piano provvisorio di protezione della durata di 180 giorni, trascorsi i quali il piano cessa di avere validità se la procura interessata non ha provveduto ad inoltrare formale proposta di ammissione al programma speciale di protezione.

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

dal 1° luglio al 31 dicembre 2009



Per quanto riguarda i testimoni, nel secondo semestre del 2009, l'Autorità Giudiziaria ha presentato 3 nuove proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione, segnando un netto calo rispetto al semestre precedente, quando erano giunte 10 proposte. Le richieste sono state inoltrate dalle Procure di Catania, Catanzaro e Napoli.

Inoltre, nel medesimo periodo, sono giunte 92 proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione per altrettanti collaboratori di giustizia, così suddivise: 49 dalla Campania (46 da Napoli e 3 da Salerno); 19 dalla Sicilia (9 da Catania, 5 da Caltanissetta, 4 da Palermo e 1 da Marsala); 9 dalla Calabria (6 da Catanzaro e 3 da Reggio Calabria). A queste si aggiungono 6 richieste dalla Procura di Bari, 3 da Milano, 2 da Ancona e Cagliari ed infine 1 rispettivamente da Firenze e Roma.

Il confronto con il semestre precedente evidenzia un dato più che raddoppiato, poiché nel primo semestre del 2009 le richieste di ammissione al piano provvisorio di protezione erano state 41.

Dal punto di vista geografico, invece, si conferma la presenza massiccia sul territorio nazionale della Camorra, seguita dalla Mafia e dalla 'Ndrangheta.

Nel processo di valutazione circa l'ammissione ai programmi di protezione, la Direzione Nazionale Antimafia svolge il suo ruolo di supporto, fornendo pareri che, tuttavia, non hanno carattere vincolante.

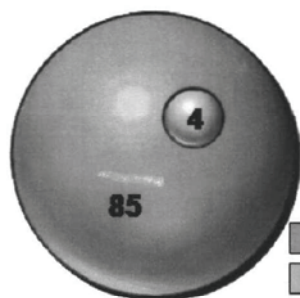
Nel secondo semestre del 2009, il predetto Organo ha espresso pareri favorevoli all'ammissione al piano provvisorio di protezione per 4 testimoni e 85 collaboratori, a fronte di 4 pareri contrari riguardanti unicamente i collaboratori di giustizia.

Contestualmente, il citato Consesso si è espresso favorevolmente circa l'ammissione alle speciali misure di protezione per 7 testimoni e 50 collaboratori, contro 1 solo parere negativo riguardante un collaboratore.

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

**COLLABORATORI**

**TESTIMONI**



**PIANI  
PROVVISORI  
DI PROTEZIONE**

FAVOREVOLI

SFAVOREVOLI



**SPECIALI  
MISURE  
DI PROTEZIONE**

FAVOREVOLI

SFAVOREVOLI



## 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 semestre in esame si è riunita 18 volte, deliberando l'ammissione al piano provvisorio di 96 collaboratori. Nessuna ammissione di testimoni a piano provvisorio è stata deliberata.

Un'unica delibera con esito negativo ha riguardato un soggetto proposto come collaboratore di giustizia.

Dal raffronto con i dati relativi al semestre precedente, emerge un notevole incremento di nuovi ingressi di collaboratori di giustizia nel sistema di protezione, con una differenza di ben 36 unità.

Per la comprensione di tale dato differenziale, è opportuno evidenziare che alcune Procure hanno notevolmente incrementato il numero di proposte di adozione di misure tutorie, giungendo, in casi particolari (Napoli), ad un aumento percentuale pari al 30% circa.

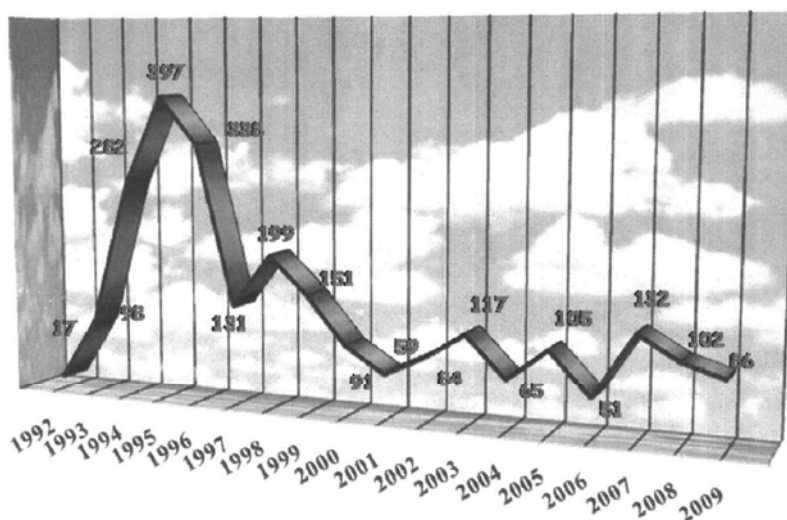
Nel corso delle predette riunioni la Commissione ha deliberato, altresì, l'ammissione alle speciali misure di protezione di 5 testimoni (di cui 2 rimasti in località d'origine) e 57 collaboratori, mentre ha rigettato una proposta di ammissione di un testimone e 8 proposte di ammissione di collaboratori.

Si tratta di provvedimenti che, nella maggior parte dei casi, rendono definitive misure di protezione già disposte a titolo provvisorio, a seguito di richiesta in tal senso dell'Autorità Giudiziaria procedente che abbia valutato attendibile ed utile, ai fini degli sviluppi investigativi e processuali, il contributo del dichiarante.

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

Resta fermo, secondo quanto disposto dalla normativa di riferimento, che il presupposto indefettibile per l'adozione di misure speciali è la sussistenza, rappresentata dall'Autorità giudiziaria proponente, di un pericolo reale, grave ed attuale per l'incolumità del soggetto da proteggere e dei suoi familiari.

### Ammissioni ai programmi ed alle speciali misure di protezione



Da un puro esame algebrico delle cifre, raffrontate a quelle del primo semestre del 2009, il numero di ammissioni a misure tutorie a titolo definitivo di testimoni si è mantenuto stabile, con una differenza di un'unica unità in più, mentre quello dei collaboratori ha subito un significativo aumento, passando da 22 a 57 ammessi.

Nel semestre di riferimento la Commissione, previa acquisizione dei pareri delle competenti Autorità Giudiziarie, ha inoltre deliberato la

fuoriuscita con capitalizzazione di 2 testimoni e 146 collaboratori (più 26 nuclei familiari).

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

Sullo sfondo, per una corretta lettura comparativa dei dati storici, va considerata la necessità di mantenere in equilibrio il sistema complessivo, la cui tenuta ed efficienza si ricollega necessariamente ai profili economico-gestionali ed alla disponibilità di fondi di bilancio da poter destinare al mantenimento di un certo numero di persone a programma di protezione.

Alla Commissione è affidato il difficile compito di creare un meccanismo dinamico ed un flusso più o meno costante di “entrate ed uscite” dai programmi di protezione, per evitare il rischio di una paralisi gestionale del sistema stesso.

Pertanto, al fine di consentire al sistema di sostenere i costi derivanti dalle capitalizzazioni disposte e quelli derivanti dalle misure di assistenza di cui beneficiano i soggetti ammessi (contributi, canoni di affitto per appartamenti, strutture ricettive, assistenza legale, sanitaria, psicologica, ecc.), si rende opportuno ed urgente un incremento di risorse finanziarie, onde assicurare il buon funzionamento del sistema stesso.

Ciò anche in prospettiva futura, per soddisfare l’esigenza di mantenere vitale il sistema e consentire un risparmio di spesa nel medio e lungo periodo, attraverso un meccanismo previsionale e programmatico di corrispondenza tra numero medio di nuove proposte di ingresso nel sistema e fuoriuscite previa capitalizzazione.

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 all’osservanza degli impegni assunti a norma di legge.

In base alla suddetta normativa, la Commissione Centrale sottopone a verifiche periodiche i programmi di protezione.

Per quanto attiene ai **testimoni**, nel semestre in esame, il suddetto Collegio ha ravvisato l'opportunità di revocare un programma prima della scadenza, per violazioni al codice comportamentale; inoltre, 2 programmi hanno registrato un'estensione del numero dei componenti, mentre nessun programma ha subito una riduzione del numero dei soggetti.

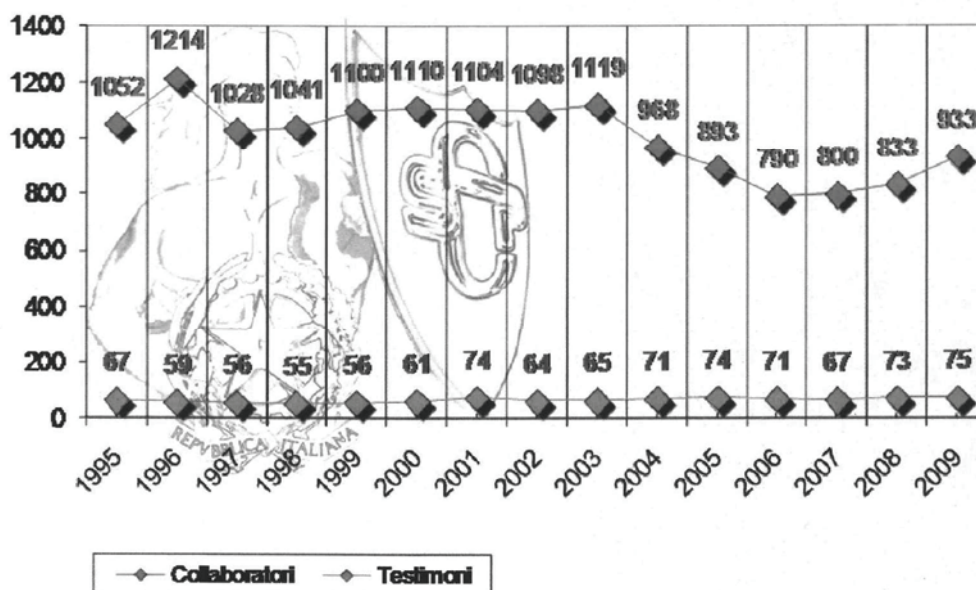
Per quanto concerne i **collaboratori**, invece, 157 programmi sono stati sottoposti a verifica, dei quali 151 sono stati prorogati, 4 sono stati revocati per violazioni al codice comportamentale; 28 programmi hanno registrato un'estensione del numero dei componenti, mentre 20 hanno subito una riduzione.

## CAPITOLO III

### I NUMERI

Alla fine del secondo semestre del 2009 risultano gestiti da questo Servizio **933** collaboratori e **75** testimoni, per un totale di **1008** persone protette. Il confronto con il dato del 30 giugno 2009 evidenzia un incremento nel numero dei collaboratori che, a quella data, erano 855; si registra, invece, una riduzione di 3 unità nel numero dei testimoni che, nel semestre precedente, erano 78.

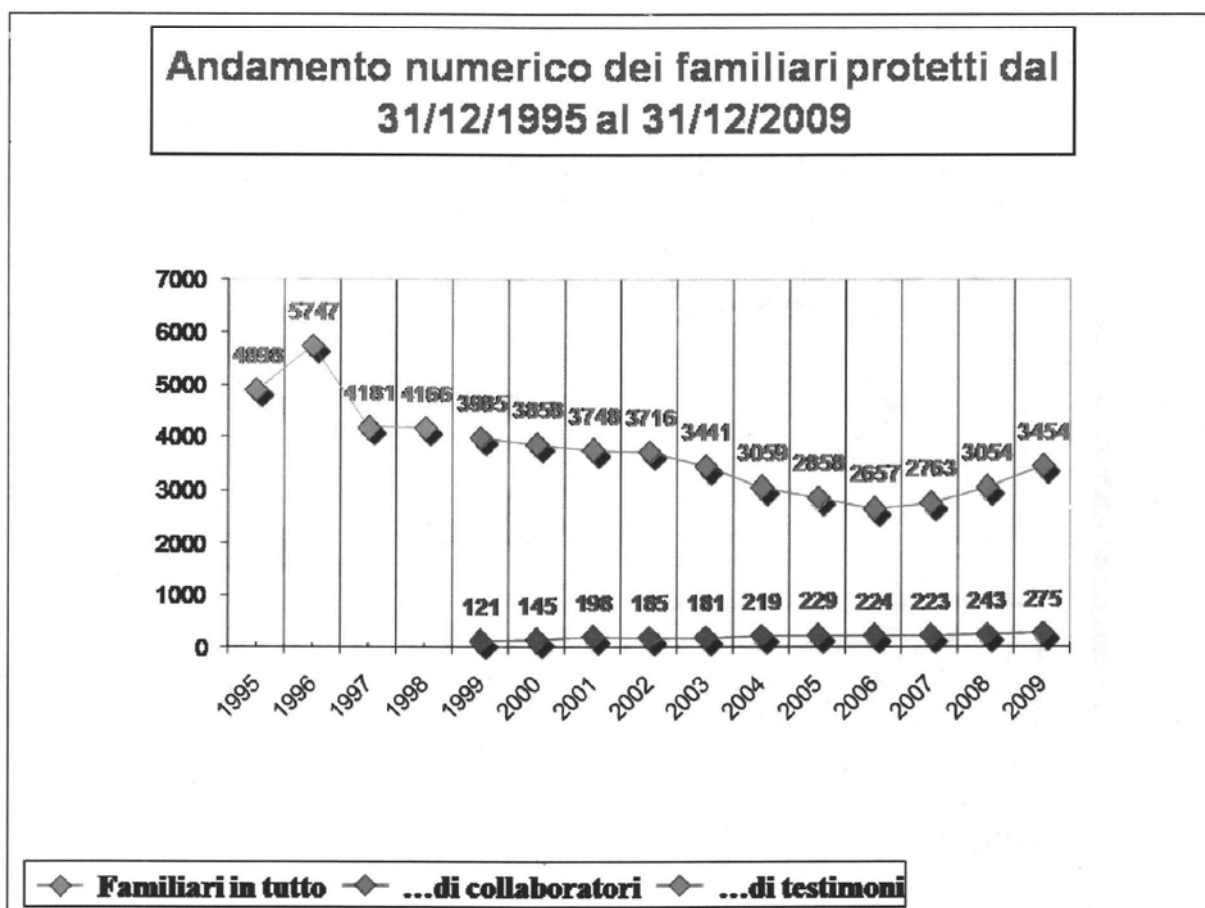
#### Andamento numerico dei collaboratori di giustizia dal 31/12/1995 al 31/12/2009



Sempre alla data del 31 dicembre 2009, risultano **3454** familiari di collaboratori inclusi nei programmi di protezione, e **275** familiari di testimoni, per un ammontare totale di **3729**. La sovrapposizione di questi dati con quelli del semestre precedente indica, in linea con l'andamento del



dato riguardante i titolari di programma di protezione, un ulteriore aumento del numero dei congiunti dei collaboratori, che erano 3088, mentre si rileva un lieve calo dei familiari dei testimoni, che erano 283.



Alla luce di quanto sopra, si rileva come l'ammontare complessivo dei soggetti tutelati sia passato da 4304 a 4737 unità, confermando quella tendenza alla crescita che si era registrata nei semestri precedenti.

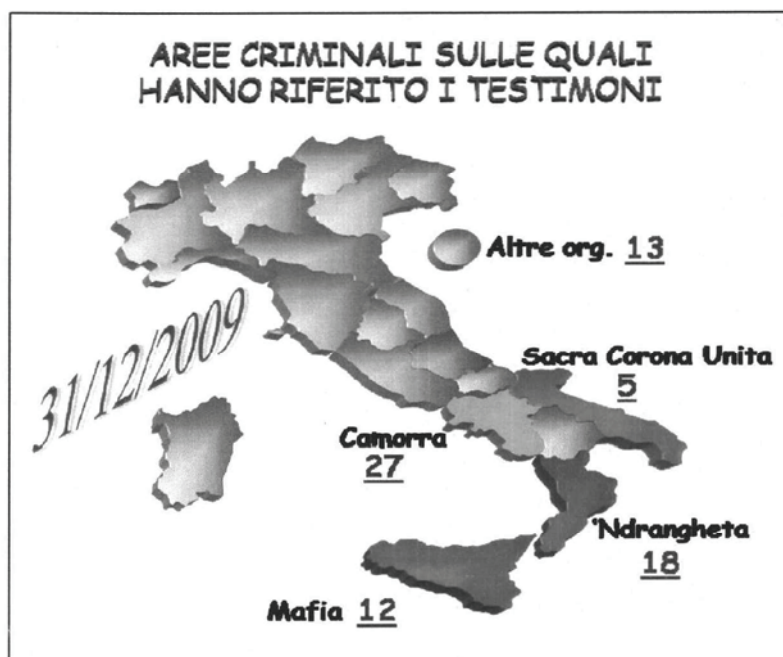
La distribuzione dei collaboratori di giustizia in base all'area geocriminale di provenienza mette in evidenza, ancora una volta, il ruolo predominante svolto dalla **Camorra** con 366 esponenti, seguita dalla **Mafia** con 266 affiliati, dalla **'Ndrangheta** con 104 unità, la **Sacra Corona Unita** con 95 elementi a cui si aggiungono 102 collaboratori appartenenti ad **altre** organizzazioni criminali.



Escludendo il dato inerente la Sacra Corona Unita, che si è mantenuto stabile, tutte le altre cifre, al confronto con quelle rilevate nel semestre precedente, indicano un chiaro aumento dei soggetti che hanno effettuato

la scelta collaborativa.

Il panorama geocriminale dei testimoni si presenta leggermente diverso: **27** hanno riferito su fatti di **Camorra**, **18** sulla **'Ndrangheta**, **12** sulla **Mafia**, **5** sulla **Sacra Corona Unita** ed infine **13** hanno riferito su delitti imputabili ad **altre** organizzazioni criminali.



Tenuto conto della diminuzione del numero dei testimoni sotto protezione, il paragone con il periodo 1° gennaio-30 giugno 2009 evidenzia un calo anche nelle singole voci che compongono la geografia

della criminalità, con l'esclusione del dato inerente la Sacra Corona Unita, che si mantiene stabile, e di quello inerente le altre organizzazioni criminali, che si è incrementato di una sola unità.

La presenza femminile nell'ambito della popolazione protetta è rappresentata da **45** unità tra i collaboratori, 4 in più rispetto al semestre precedente, e tra i testimoni si eguaglia il semestre precedente con **23** unità.

<b>Distinzione per sesso al 31/12/2009</b>				
	<b>Collaboratori</b>		<b>Testimoni</b>	
	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>M</b>	<b>F</b>
<b>Mafia</b>	260	6	11	1
<b>Camorra</b>	352	14	19	8
<b>Ndr</b>	100	4	12	6
<b>S.C.U.</b>	86	9	5	0
<b>Altre</b>	90	12	5	8
<b>Tot.</b>	<b>888</b>	<b>45</b>	<b>52</b>	<b>23</b>
<b>Familiari</b>	<b>1407</b>	<b>2047</b>	<b>117</b>	<b>158</b>

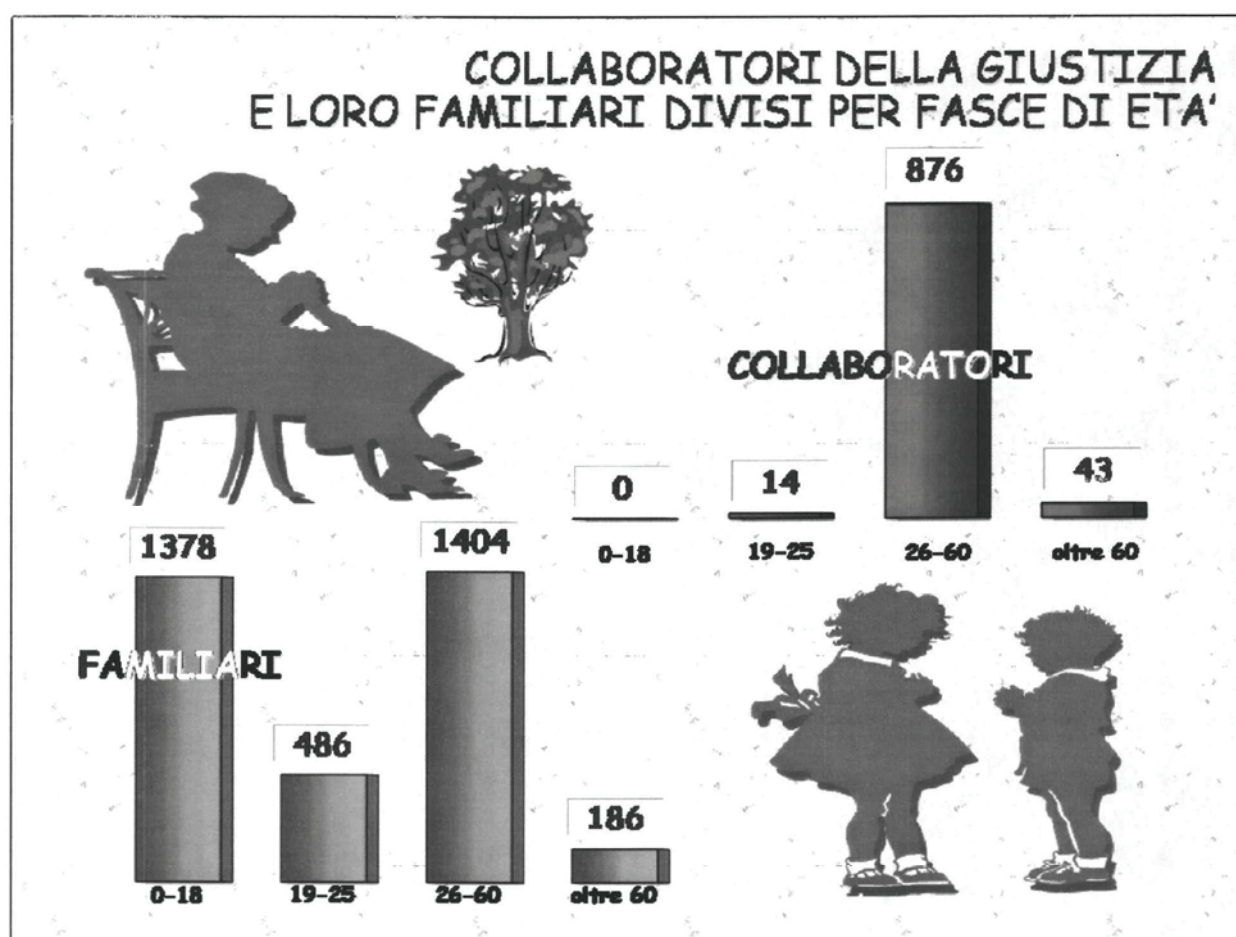
Tra le donne collaboratrici di giustizia 14 appartengono alla Camorra, 9 alla Sacra Corona Unita, 6 alla Mafia, 4 alla 'Ndrangheta e 12 ad altre organizzazioni criminali.

Analogamente, tra le donne testimoni 8 hanno riferito su fatti di Camorra, 6 di 'Ndrangheta, 1 di Mafia ed 8 su altre organizzazioni.

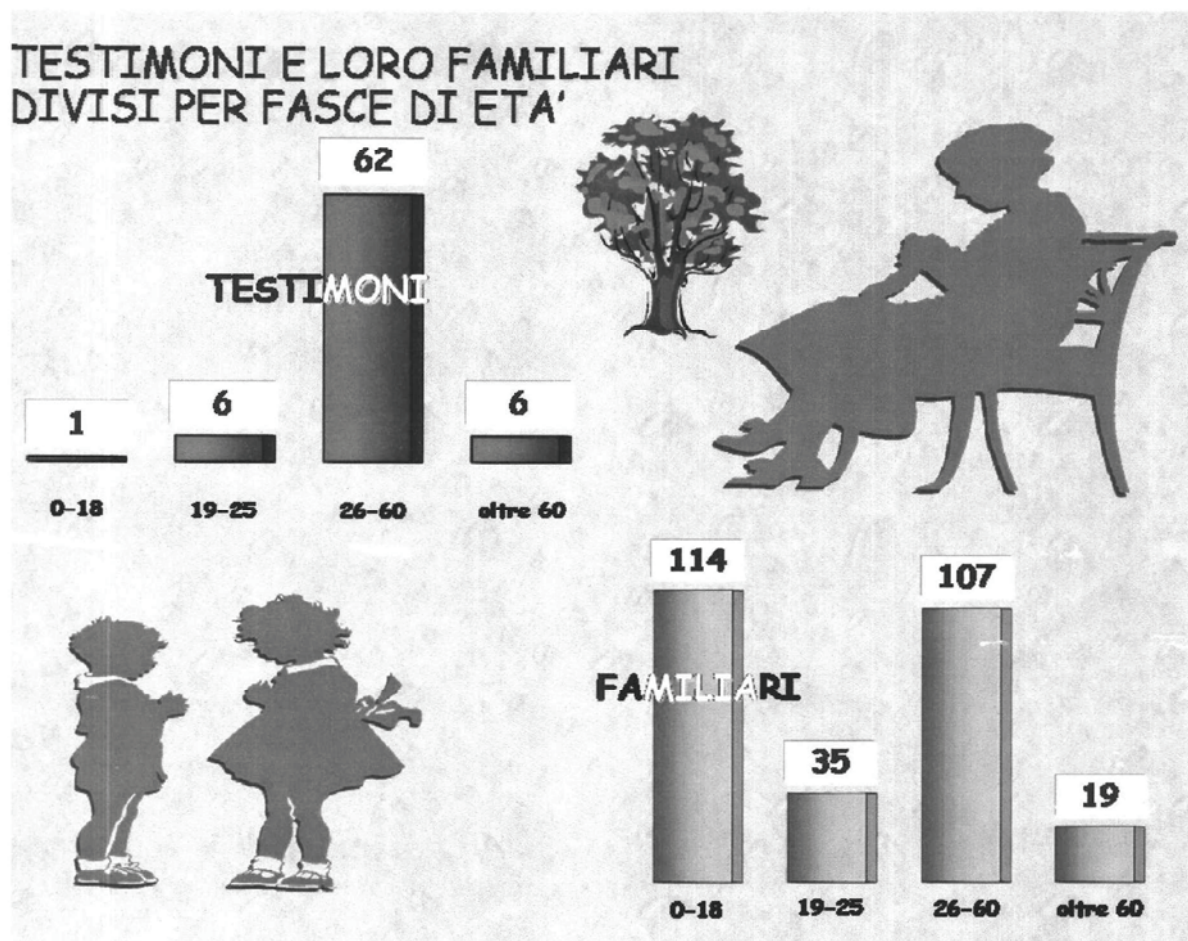
Occorre segnalare che non ci sono donne che hanno testimoniato su episodi concernenti la Sacra Corona Unita.

Per quanto concerne i familiari, la presenza femminile costituisce l'elemento predominante. Infatti su 3454 congiunti di collaboratori 2047 sono donne e, parallelamente, su 275 familiari di testimoni se ne contano 158.

Un ulteriore elemento utile nello studio della popolazione protetta è la suddivisione per fasce d'età: la maggior parte dei **collaboratori** di giustizia, con **524** soggetti, è compresa nella fascia tra 40 e 60 anni; **352** unità si collocano nella fascia tra 26 e 40 anni; **43** hanno più di 60 anni ed infine **14** unità rientrano nella fascia tra 19 e 25 anni.

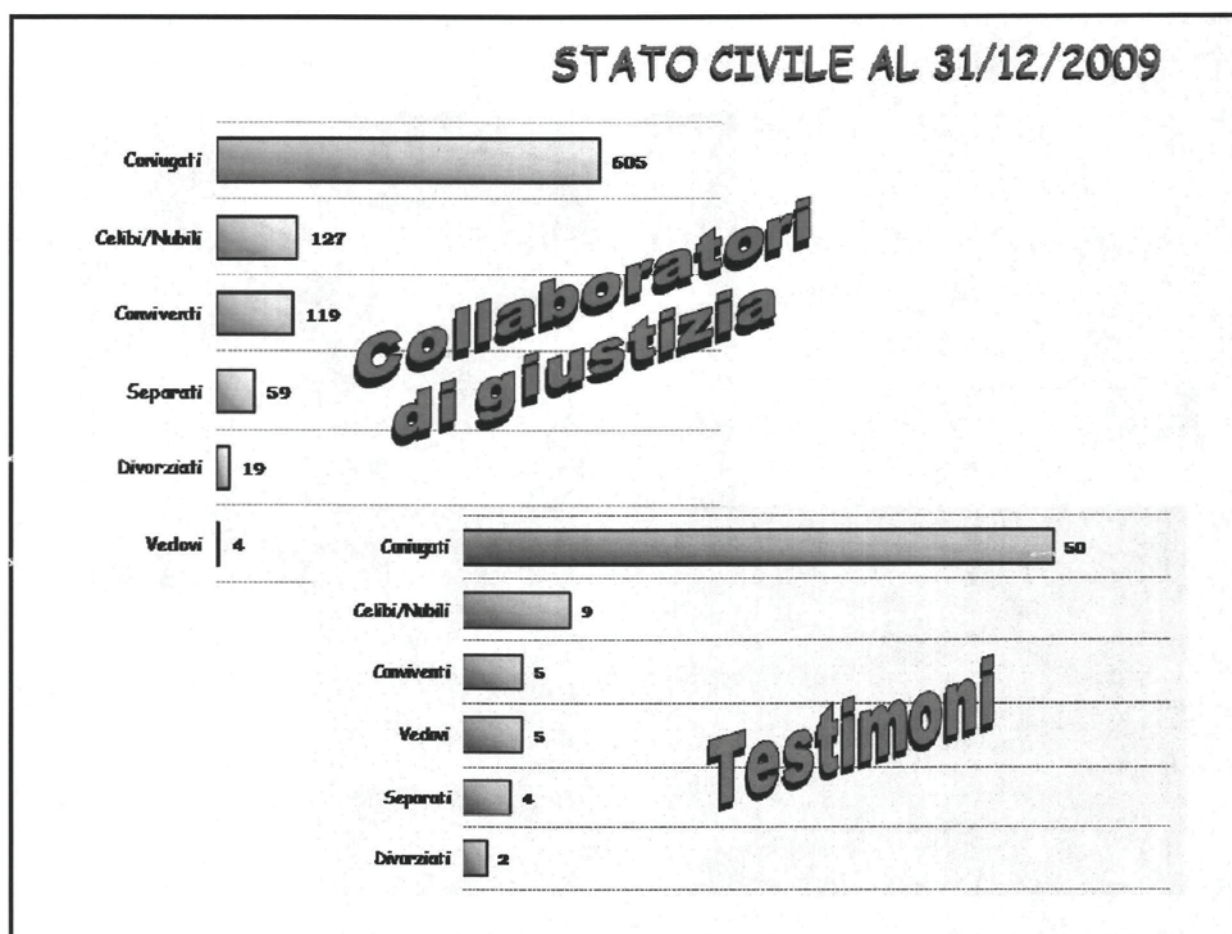


Per i **testimoni**, invece, la maggior parte, **44** elementi, è racchiusa nella fascia d'età tra 40 e 60 anni; **18** unità rientrano nella fascia tra 26 e 40 anni; **6** ne hanno più di 60 ed altrettanti sono compresi nella fascia tra 19 e 25 anni; infine 1 solo testimone è minorenni.



Per quanto concerne i **familiari**, le medesime fasce d'età assumono proporzioni completamente diverse: **1492** unità, di cui **1372** congiunti di collaboratori e **114** di testimoni, sono minorenni; **865**, suddivisi in **799** congiunti di collaboratori e **66** di testimoni, hanno un'età compresa tra 26 e 40 anni; **646**, di cui **605** congiunti di collaboratori e **41** di testimoni, rientrano nella fascia tra 40 e 60 anni; **521**, di cui **486** congiunti di collaboratori e **35** di testimoni, sono compresi nella fascia tra 19 e 25 anni; infine **205** elementi, di cui **186** congiunti di collaboratori e **19** di testimoni, hanno più di 60 anni.

Un diverso fattore di analisi è costituito dallo stato civile dei soggetti tutelati: la condizione prevalente è il matrimonio, con 605 collaboratori e 50 testimoni coniugati; 126 collaboratori e 9 testimoni sono celibi; 199 collaboratori e 5 testimoni hanno scelto la convivenza; 59 collaboratori e 4 testimoni sono separati; 19 collaboratori e 2 testimoni sono divorziati; infine, 4 collaboratori e 5 testimoni sono vedovi.



Da ultimo, pare opportuno fare un breve cenno alla presenza di cittadini stranieri fra la popolazione protetta. Al 31.12.2009 risultano **45** soggetti nati in uno stato estero, di cui **7** con lo status di testimone e **38** come collaboratori di giustizia.

La loro ripartizione tra le aree geocriminali è la seguente: **12** appartengono o hanno testimoniato contro la **Camorra**, **6** sono legati alla

**‘Ndrangheta, 3 alla Mafia e alla Sacra Corona Unita, 6 al terrorismo eversivo, 10 alla criminalità comune ed infine 5 ad altre organizzazioni criminali.**

Da ultimo, corre obbligo evidenziare le aree geografiche di origine di collaboratori e testimoni stranieri: l'Europa orientale e l'Africa sono le principali zone di provenienza con, rispettivamente, 14 soggetti (segnatamente per l'Europa orientale: 5 cittadini rumeni, 3 albanesi, 2 polacchi, 1 macedone, 1 turco, 1 ucraino e 1 cittadino della Repubblica Ceca; per l'Africa: 6 tunisini, 3 marocchini, 1 algerino, 1 nigeriano, 1 cittadino del Ghana, 1 della Costa d'Avorio e 1 della Libia). L'Asia è rappresentata da 7 soggetti, di cui 4 provenienti dal Pakistan e 3 dalla Cina. L'America del sud è presente con 5 elementi, di cui 2 argentini, 2 colombiani ed 1 venezuelano. A completare il quadro si aggiungono 1 cittadino canadese, 1 svizzero, 1 spagnolo e 2 belgi.





**PARTE SECONDA**

**IL MECCANISMO**



## CAPITOLO I

### LE MISURE DI SICUREZZA

#### a) I servizi di scorta

Le Forze di Polizia territoriale hanno il compito di effettuare i servizi di scorta ai soggetti tutelati, sia per gli impegni di giustizia che per altre esigenze di varia natura.

Gli impegni davanti all'Autorità giudiziaria rappresentano il momento cruciale dell'apporto collaborativo fornito sia dai testimoni che dai collaboratori, e costituiscono, nel contempo, la fase più delicata in termini di sicurezza.

I soggetti tutelati, infatti, per deporre in tribunale sono generalmente costretti a fare rientro nella località d'origine, dove i rischi per la loro incolumità sono maggiori.

Nel corso degli anni si è fatto ricorso sempre più spesso al sistema delle audizioni a distanza, che consente un risparmio di risorse in termini di uomini e mezzi, e rappresenta, inoltre, uno strumento volto a migliorare i profili di sicurezza.

Nel semestre in esame questo Servizio ha disposto 3.898 servizi di accompagnamento in aula per i collaboratori e 77 per i testimoni, mentre il sistema della videoconferenza è stato utilizzato 978 volte per i collaboratori e 6 per i testimoni.

L'entità di questi dati pone l'accento sulla necessità di un ricorso sempre più diffuso e sistematico, laddove sia possibile, alle audizioni a distanza.

Inoltre, corre obbligo sottolineare come gli accompagnamenti sotto scorta non si limitino agli impegni di giustizia, ma si rendano necessari in altri casi in cui il soggetto tutelato debba fare rientro nella località di origine per esigenze sanitarie od altri improrogabili motivi familiari.

Nel periodo 1° luglio-31 dicembre 2009 gli organi di Polizia territoriale si sono impegnati in un ingente lavoro in termini di risorse umane e materiali, per non parlare del cospicuo impegno economico, per espletare detti servizi di scorta che risultano così ripartiti: l'Arma dei Carabinieri ha effettuato un totale di 6.394 scorte impiegando 13.287 unità di personale; la Guardia di Finanza ha effettuato 1.080 accompagnamenti con 2.598 unità di personale; la Polizia di Stato ha effettuato 2.408 accompagnamenti, per un totale di 5.379 unità di personale impegnato.

L'imponenza di queste cifre rende necessaria una revisione del sistema degli accompagnamenti, in quanto gli oneri di spesa vanno a gravare direttamente sul bilancio delle Forze di Polizia.

#### b) La mimetizzazione anagrafica

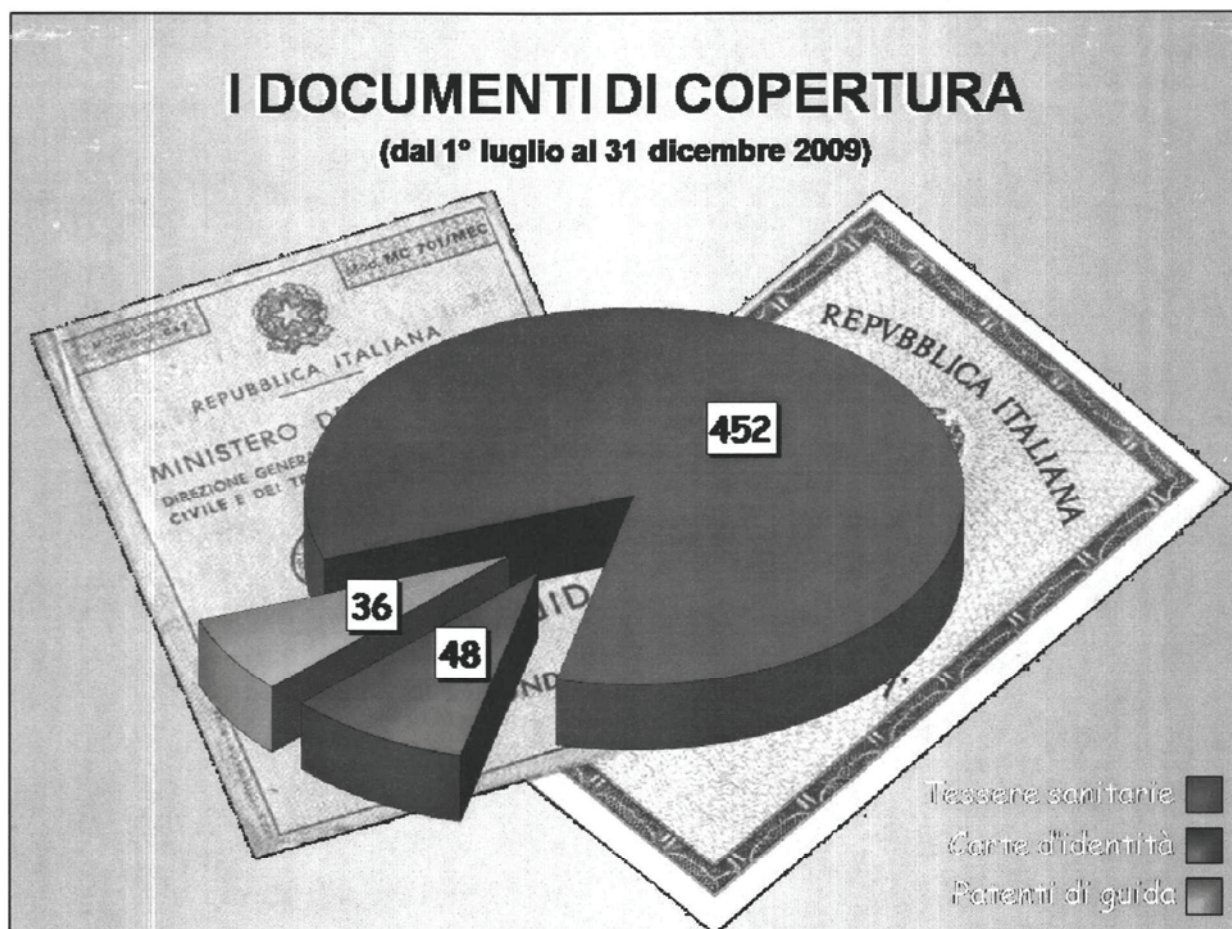
L'articolo 8 del D.M. 23.04.2004, n. 161, elenca i contenuti del programma speciale di protezione. Nel comma 4, lettera h, viene previsto l'utilizzo di documenti di copertura per assicurare la sicurezza, la riservatezza e il reinserimento sociale degli interessati.

In applicazione della suddetta normativa, questo Servizio cura, su istanza degli interessati, l'emissione delle seguenti tipologie di documenti di copertura: carte d'identità, patenti di guida, tessere sanitarie, codici fiscali. Inoltre provvede alla custodia ed al rinnovo della documentazione con generalità reali, che viene restituita agli interessati al momento della fuoriuscita dai programmi di protezione.

Nel secondo semestre del 2009 sono state rilasciate 48 carte d'identità di copertura, 452 tessere sanitarie e 36 patenti di guida. Contestualmente, questo Servizio ha provveduto al rinnovo di 311 carte d'identità con generalità reali, 49 passaporti o lasciapassare, a cui si aggiunge il rilascio di 1412 certificazioni di vario genere.

Corre obbligo sottolineare, tuttavia, che l'utilizzo della documentazione di copertura presenta dei problemi alla scadenza del programma di protezione. Infatti tali documenti con generalità fittizie

devono essere restituiti e, conseguentemente, gli interessati che intendono permanere nella località protetta, rientrando in possesso della loro identità reale, si trovano a fronteggiare la questione del reinserimento socio-lavorativo con generalità diverse da quelle con cui erano conosciuti fino a quel momento.



Inoltre, la normativa vigente in materia di documenti di copertura, oltre a vietarne l'uso contemporaneo con quelli reali, non consente il loro utilizzo per perfezionare negozi giuridici, obbligazioni o contratti in genere.

E' perciò auspicabile, per il futuro, un ricorso sempre più ridotto a tale misura, limitandone la concessione unicamente a quei soggetti che siano particolarmente noti per la loro posizione di spicco nell'ambito delle organizzazioni criminali.

Per la maggior parte dei soggetti tutelati potrebbe essere sufficiente il ricorso al trasferimento di residenza presso i c.d. “poli residenziali fittizi”. Essi, infatti, sono stati istituiti, d’intesa con gli Enti Locali, con lo scopo di incrementare la sicurezza e l’anonimato della popolazione protetta. Consistono nel trasferimento di residenza anagrafica dal luogo di origine ad un’altra località individuata dal Servizio Centrale di Protezione. Per ovvie ragioni, la residenza del Polo Fittizio non può in nessun modo coincidere con il luogo di dimora reale.

In questo semestre sono stati effettuati 255 trasferimenti di residenza presso i poli fittizi in uso a questo Servizio.

Con riferimento ai cittadini extracomunitari, poiché la normativa vigente non consente il rilascio del permesso di soggiorno con generalità fittizie, in base ad un accordo specifico con la Direzione Centrale dell’Immigrazione e della Polizia delle Frontiere si è stabilito di rilasciare ai cittadini extracomunitari il permesso di soggiorno per motivi umanitari, ai sensi dell’art. 11, comma 1, lettera *c-ter* del D.P.R. 31.08.1999, n. 394, come modificato dall’art. 11 del D.P.R. 18.10.2004, n. 334.

Il permesso di soggiorno consente a tale categoria di cittadini di permanere nel territorio nazionale, ha validità annuale e viene rilasciato dalla Questura, previa dichiarazione di questo Servizio attestante che il beneficiario è sottoposto a programma speciale di protezione.

Da ultimo, è opportuno fare un breve cenno all’istituto del cambiamento delle generalità.

L’art. 3, comma 1, del Decreto Legislativo n. 119/1993 stabilisce che il decreto di cambiamento delle generalità attribuisce all’interessato una nuova identità, nuove indicazioni del luogo e della data di nascita e nuovi dati riguardanti lo stato civile.

Va precisato, quindi, che il cambiamento delle generalità non si limita alla semplice attribuzione di un cognome nuovo, materia disciplinata da una diversa normativa, ma si concretizza in una

completa ricostruzione della posizione giuridica dell'interessato, che prende avvio da una nuova iscrizione anagrafica nei registri di stato civile.

Occorre sottolineare, tuttavia, che si tratta di una misura tutoria estrema, da applicare unicamente nei casi in cui la sicurezza degli interessati sia posta ad un livello di alto rischio.

La concessione di tale beneficio avviene con delibera della Commissione Centrale, su espressa richiesta dell'interessato, al termine di una complessa istruttoria che comprende i pareri delle Autorità giudiziarie proponenti.

Nel corso degli anni il cambiamento delle generalità applicato ai collaboratori di giustizia ha evidenziato alcune problematiche connesse alla schermatura tra le vecchia e la nuova identità dei beneficiari. Il rischio era, infatti, di creare una nuova posizione soggettiva, cancellando ogni pregresso pregiudizio penale e amministrativo.

Con l'introduzione del D.M. 23.04.2004 n.161 il legislatore ha posto rimedio a tale inconveniente, consentendo di trasferire le situazioni soggettive dell'interessato dalle vecchie alle nuove generalità, in modo da rendere possibile un controllo riservato dell'uso della nuova identità.

Il Servizio Centrale di Protezione, previo parere favorevole della Commissione Centrale, fornisce assistenza, avvalendosi anche di consulenti esterni, ai collaboratori che ne fanno richiesta, al fine di sanare quelle situazioni di incompatibilità consolidate prima dell'entrata in vigore del suddetto Decreto.

Nel periodo 1° gennaio – 30 giugno 2009 la Commissione Centrale ha autorizzato il cambiamento delle generalità nei confronti di 4 collaboratori di giustizia e 17 loro familiari. Inoltre, a 2 collaboratori e 3 loro familiari è stato revocato tale beneficio.

Nel medesimo periodo sono stati consegnati i documenti recanti le nuove generalità a 3 collaboratori e 9 loro familiari, nonché a 2 familiari

di un testimone, per i quali il cambiamento era stato autorizzato in data antecedente al periodo in esame.

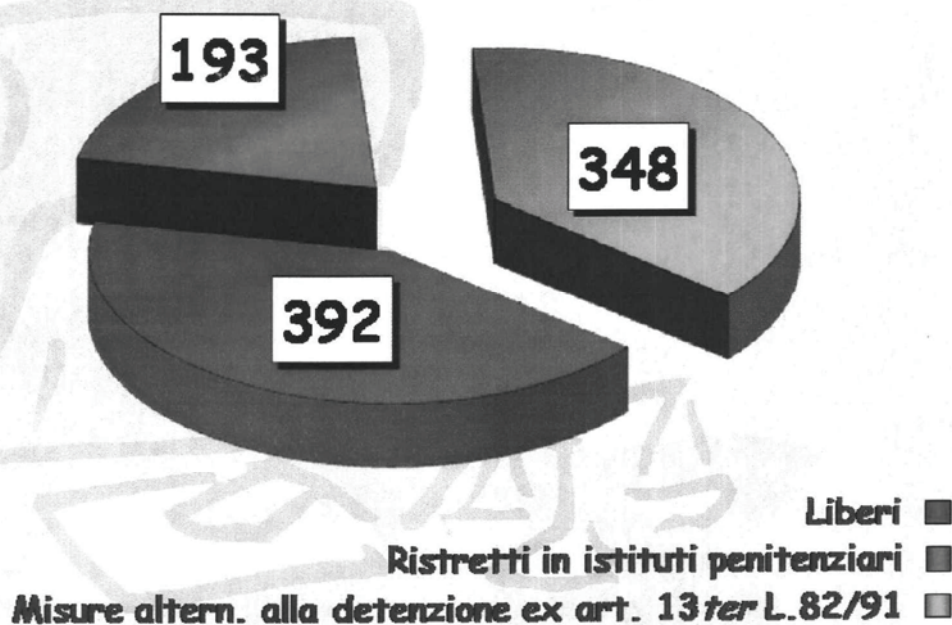
Da ultimo, si segnala che anche nel semestre in esame non sono stati deliberati provvedimenti in tal senso riguardanti testimoni di giustizia.

c) La posizione giuridica dei collaboratori

Alla data del 31.12.2009, su un totale di 933 collaboratori, 392 risultavano in stato di libertà, 348 beneficiavano delle misure alternative alla detenzione o risultavano agli arresti domiciliari e 193 erano ristretti in istituti di pena.

### POSIZIONE GIURIDICA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

al 31 dicembre 2009





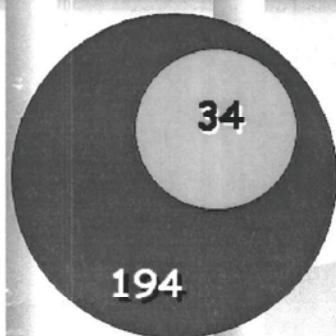
Nell'art. 16 *nonies* della Legge 82/91 il legislatore ha previsto la possibilità di concedere ai collaboratori di giustizia le circostanze attenuanti previste dal codice penale o da disposizioni speciali, la liberazione condizionale, la concessione di permessi premio e l'ammissione alla misura della detenzione domiciliare prevista dall'art. 47 *ter* della Legge 354/75.

Tali benefici vengono concessi su proposta dei Procuratori Distrettuali Antimafia interessati, previo parere del Procuratore Nazionale Antimafia. Il Tribunale o il Magistrato di Sorveglianza, dopo aver verificato la sussistenza dei presupposti di legge, adotta i provvedimenti di concessione dei benefici penitenziari, salvo che non si tratti di un permesso premio, soltanto dopo l'espiazione di almeno un quarto della pena inflitta ovvero, se si tratta di un condannato all'ergastolo, dopo l'espiazione di almeno dieci anni di pena.

## MISURE ALTERNATIVE ALLA CARCERAZIONE

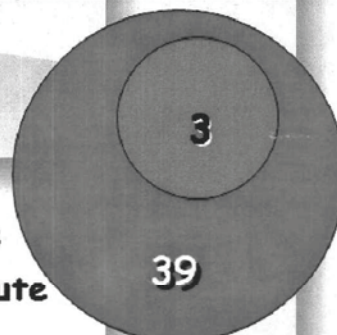
Dal 1° luglio al 31 dicembre 2009

### Detenzione dom.re / Affid. in prova



- Istanze accolte
- Istanze pervenute

### Liberazione condizionale



- Istanze accolte
- Istanze pervenute

Dati forniti dal Tribunale di Sorveglianza di Roma

Sempre nel semestre in esame, 13 collaboratori hanno beneficiato della libertà condizionale, 33 sono stati affidati al servizio sociale, 68 sono stati posti in regime di detenzione domiciliare.

## CAPITOLO II

### LE ATTIVITA' DI ASSISTENZA

#### a) I capitoli di spesa

In base alla normativa vigente la popolazione protetta ha diritto, oltre alle misure volte a garantire l'incolumità personale, all'erogazione di contributi economici, al fine di mantenere un certo tenore di vita e favorire il reinserimento sociale.

Tali misure si concretizzano in: contributi per le spese alloggiative; spese per i trasferimenti per motivi di sicurezza o per esigenze sanitarie; spese per esigenze sanitarie, qualora non sia possibile avvalersi delle strutture del Servizio Sanitario nazionale; assegno di mantenimento, qualora i soggetti interessati non siano in grado di svolgere attività lavorative; spese per l'assistenza legale, in relazione ai procedimenti penali riconducibili all'attività collaborativa e, per i testimoni, anche in relazione ai procedimenti per la tutela di posizioni soggettive lese a motivo delle testimonianze rese.

Nel periodo in esame i capitoli di spesa più rilevanti sono rappresentati dai canoni di locazione degli appartamenti (32,92%) e dagli assegni mensili (31,34%); seguono la voce spese varie (22,98%), che comprende le spese per le capitalizzazioni; i contributi per le spese di assistenza legale (5,88 %); le spese per gli alberghi (3,74%); le spese di giustizia (1,44%); le spese per i trasferimenti (0,86%); le spese per l'assistenza sanitaria (0,84%).

Il raffronto con il semestre precedente sottolinea un calo della spesa complessiva, che è passata da € 40.920.805,82 a € 34.112.645,02. La comparazione delle singole voci di bilancio evidenzia una notevole riduzione delle spese di assistenza legale, che sono passate dal 12,90 % al 5,88%, ed un incremento nelle spese per i contributi mensili, che sono passati dal 23,98% al 31,34%. Se si esclude una lieve crescita nelle spese varie, che sono passate dal 17,38% al 22,98%, tutte le altre spese sono calate di pochi punti percentuali.

## DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE SPESE SOSTENUTE DAL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE NEL 2° SEMESTRE 2009

**Contributi mensili 31,34**  
**Varie 22,98**



**Spese per trasferimenti 0,86**



**Locazioni 32,92**

**Spese mediche 0,84**



**Spese di giustizia 1,44**  
**Assistenza legale 5,88**



Corre obbligo sottolineare che la riduzione percentuale delle spese per l'assistenza legale è in linea con la tendenza evidenziata negli anni precedenti, legata all'applicazione del principio della liquidazione giudiziale degli onorari.

In base a tale principio, sancito nell'art. 6 della legge 45/2001 e, successivamente, confermato dall'art. 115 del Testo Unico sulle spese di giustizia, approvato con D.P.R. 30.05.2002 n. 115, spetta al giudice determinare l'ammontare delle spese di liquidazione delle prestazioni professionali dei legali.

### b) L'assistenza sanitaria

Come previsto dalla normativa di riferimento, collaboratori, testimoni e loro familiari hanno diritto all'assistenza sanitaria, che, nella fattispecie, si

concretizza nel rimborso delle spese per esigenze sanitarie, laddove non sia possibile ricorrere alle strutture pubbliche ordinarie.

Presso questo Servizio è operativo un Ufficio sanitario, che ha il compito di gestire le problematiche concernenti la salute della popolazione protetta effettuando visite mediche, fornendo pareri tecnici e curando la gestione burocratica della documentazione sanitaria.

Più dettagliatamente, nel periodo luglio-dicembre 2009 sono state trattate 1575 istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche.

Inoltre, nel medesimo periodo, sono state eseguite presso la sede di Roma 7 visite ambulatoriali, aventi sia carattere clinico che medico-legale, ivi comprese le visite disposte dall'Autorità giudiziaria inerenti la compatibilità dei collaboratori con il regime carcerario e quelle per il conseguimento e/o rinnovo di patenti di guida, patenti nautiche e porto d'armi.

#### c) L'assistenza psicologica

L'Ufficio di assistenza psicologica ha il compito di individuare le problematiche connesse con lo status di persona protetta e, conseguentemente, di fornire tutto il supporto necessario nella ricerca della soluzione più adeguata.

Tale attività viene attuata dagli psicologi del Servizio attraverso missioni in tutto il territorio nazionale per incontrare collaboratori, testimoni e loro congiunti, sia su richiesta degli interessati che dell'Autorità giudiziaria.

Parallelamente, si è dato maggior rilievo agli incontri con responsabili e specialisti delle strutture sanitarie pubbliche e di altre organizzazioni socio assistenziali, con lo scopo di coordinare ed ottimizzare le terapie destinate alla popolazione protetta e di garantire, in questo modo, la continuità terapeutica anche in caso di trasferimenti di residenza.

Nel periodo in esame sono stati effettuati 20 incontri con le figure professionali di cui sopra.

Gli psicologi di questo Ufficio hanno, altresì, effettuato 47 interventi sul territorio, così suddivisi: 5 testimoni e 6 loro congiunti, a cui si aggiungono 4 incontri con minori; 15 collaboratori e 10 loro congiunti, più 7 incontri con minori.

Nel corso di queste visite sono state osservate delle reazioni che si possono così riassumere:

nei bambini: rifiuto della situazione, problemi di socializzazione, chiusura verso il mondo esterno, disturbi del comportamento, incubi notturni ed enuresi;

negli adolescenti: rifiuto della situazione e dei genitori, problemi di socializzazione, abbandoni scolastici, introversione, opposività-aggressività, devianza, fughe e gravidanze precoci;

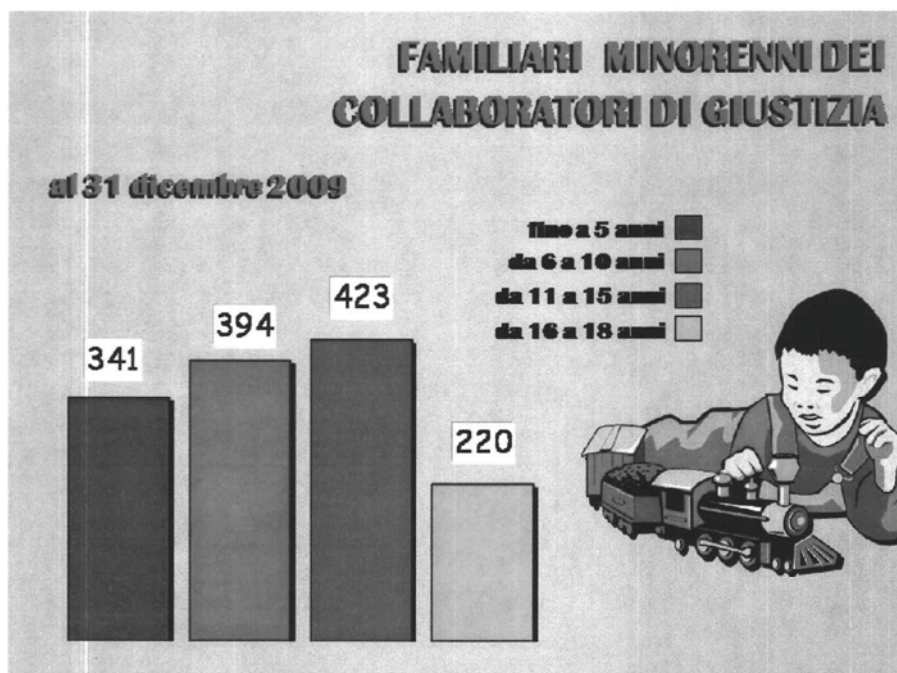
negli adulti: ansia, disturbi dell'adattamento e dell'umore con tendenza alla depressione.

Infine, in tutta la popolazione protetta, a prescindere dall'età e dallo status, è stato riscontrato il disturbo post-traumatico da stress.

#### d) I minori

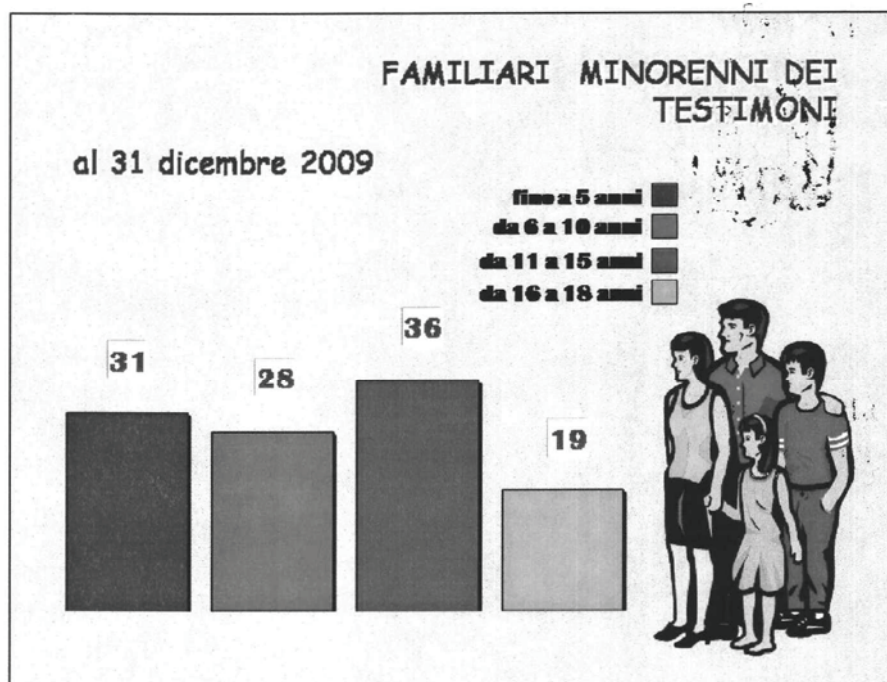
Come già rilevato in precedenza, i minori costituiscono una porzione estremamente rilevante nella totalità dei soggetti tutelati. La loro massiccia presenza richiede attenzione e sforzi costanti ai fini del reinserimento nel contesto sociale in cui si vengono a trovare in seguito alla scelta collaborativa dei loro congiunti.

Alla data del 31 dicembre 2009 risultavano inseriti nel circuito tutorio 1492 minorenni, di cui 1378 in qualità di familiari di collaboratori e 114 di familiari di testimoni.



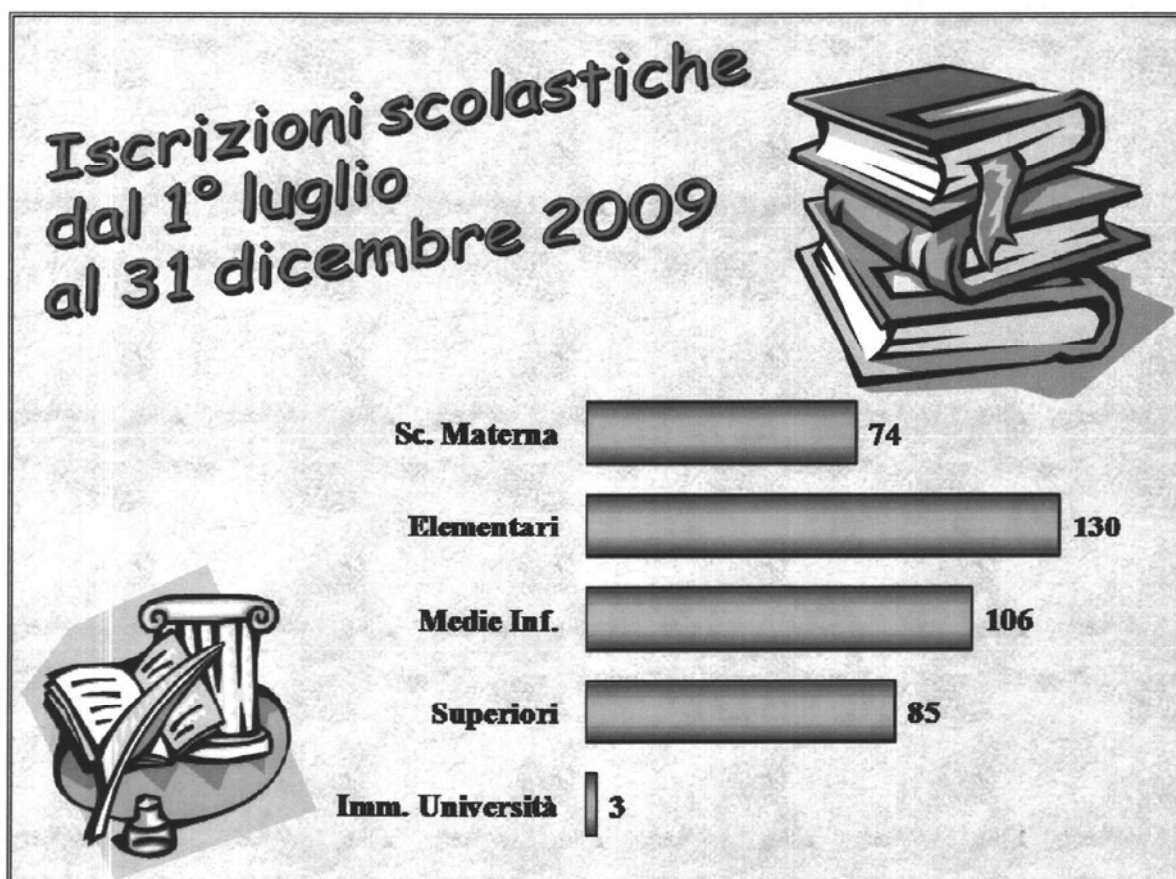
Appare opportuno osservare la suddivisione dei minori per fasce d'età: 372, di cui 341 congiunti di collaboratori e 31 di testimoni, rientrano nella fascia tra 0 e 5

anni; 422, di cui 394 congiunti di collaboratori e 28 di testimoni, sono compresi nella fascia tra 6 e 10 anni; 459, di cui 423 congiunti di collaboratori e 36 di testimoni, hanno un'età tra 11 e 15 anni; 239, di cui 220 congiunti di collaboratori e 19 di testimoni, risultano avere tra 16 e 18 anni.



Da questi numeri si evince che la maggior parte dei minorenni è in età scolare. Ciò richiede la massima cura, da parte di questo Servizio, per l'inserimento scolastico: nel semestre in esame si è provveduto ad

effettuare 74 iscrizioni alla scuola materna, 130 alla scuola elementare, 106 alla scuola media, 85 a scuole superiori (39 ad istituti tecnici, 15 ad istituti professionali, 24 a licei, 7 ad istituti magistrali), 3 immatricolazioni all'Università.



#### e) Il reinserimento nella società

Anche in questo semestre il Servizio Centrale di Protezione, tramite l'apposita Sezione lavoro, della quale fa parte un funzionario del Ministero del Lavoro esperto della specifica materia, ha proseguito la sua opera di agevolazione nell'inserimento nel mondo del lavoro della popolazione protetta.

In assenza di una normativa appropriata che faciliti il reperimento di un'occupazione, questo Ufficio si attiva principalmente per verificare la



situazione lavorativa delle zone in cui risiedono i soggetti tutelati, informare questi ultimi sulle varie possibilità di sbocchi lavorativi, predisporre la documentazione necessaria nel rispetto delle norme per la riservatezza.

Nel periodo 1° luglio-31 dicembre 2009 hanno trovato occupazione 45 soggetti, di cui 21 collaboratori di giustizia e 22 loro familiari, a cui si aggiungono 1 testimone ed un familiare.

Contestualmente ci sono state 2 iscrizioni a corsi professionali regionali, 35 trasferimenti di trattamenti pensionistici, 2 procedure per la messa in aspettativa di lavoratori dipendenti. Inoltre è stato curato il rilascio di 95 codici fiscali, di cui 71 di copertura e 24 con generalità reali.

Il Decreto Ministeriale 13.05.2005 n. 138, approvato in esecuzione dell'art. 13, comma 8, della legge 82/1991, stabilisce le misure per la conservazione del posto di lavoro precedentemente occupato dalle persone ammesse ai programmi di protezione.

Detta normativa sancisce l'applicabilità, per tutta la durata del programma di protezione, dell'aspettativa per i dipendenti pubblici e delle disposizioni per la conservazione del posto per i dipendenti privati, in caso di sospensione obbligatoria del rapporto di lavoro.

A questi ultimi è stata, altresì, riconosciuta la possibilità di richiedere il rimborso dei contributi volontari, versati per il periodo in cui non hanno potuto svolgere attività lavorativa a causa dell'ingresso nel circuito tutorio.

Tuttavia il perenne stato di crisi del mercato occupazionale ha dimostrato che lo strumento più valido ai fini del reinserimento lavorativo è la c.d. "capitalizzazione" delle misure assistenziali, che viene concessa previa presentazione di un documentato progetto lavorativo.

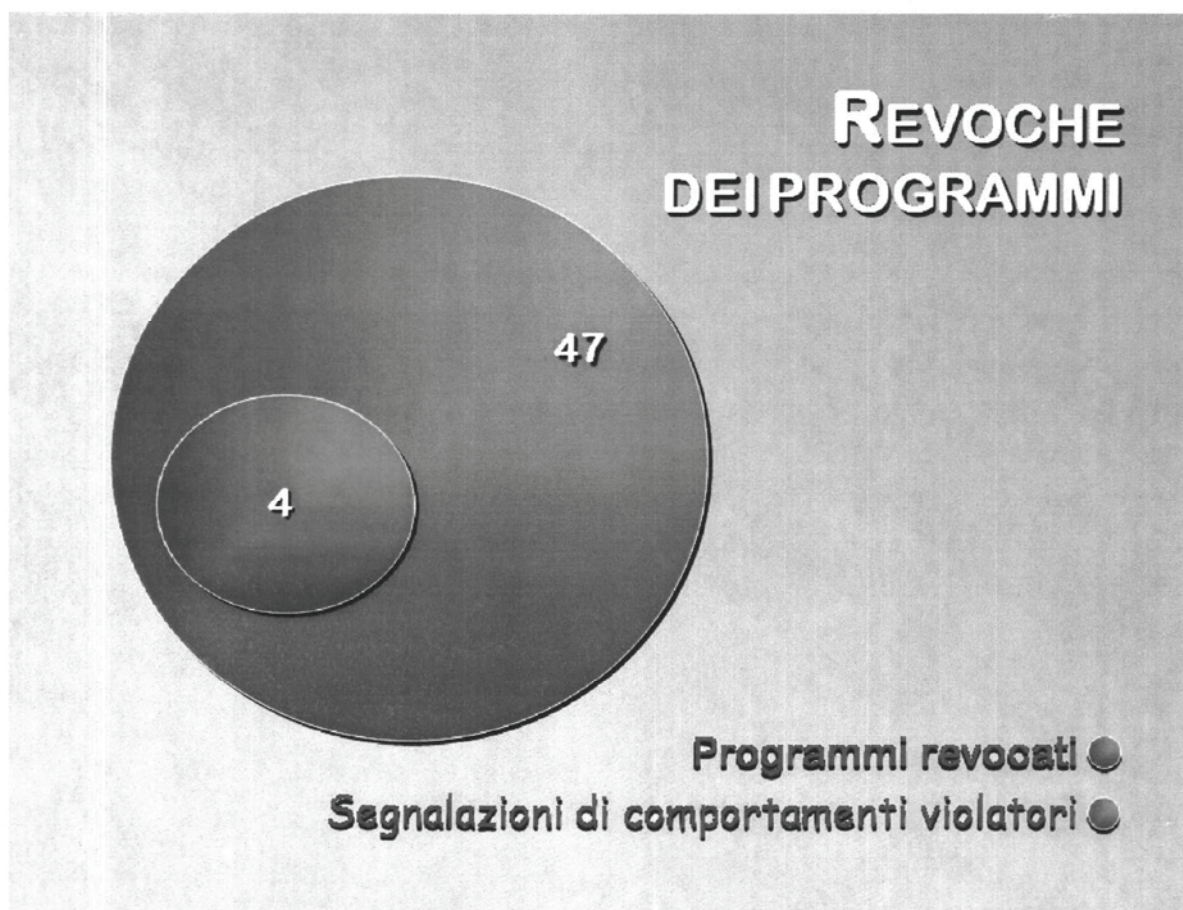
Come già accennato, si tratta di un intervento di sostegno che favorisce il ritorno degli interessati nella società, consentendo loro, una volta fuoriusciti dai programmi di protezione, di raggiungere l'autonomia economica ed affrancarsi dall'assistenzialismo statale.

In questo semestre la Commissione Centrale ha deliberato 146 provvedimenti di capitalizzazione per i collaboratori ed i loro nuclei familiari e 2 per i testimoni.

### CAPITOLO III

#### LE VIOLAZIONI E LE REVOCHE DEI PROGRAMMI

I motivi di revoca dei programmi di protezione sono elencati nell'art. 13 *quater*, comma 2, della Legge 82/1991, che prevede cause di revoca automatica (come, ad esempio, il rifiuto di sottoscrivere il verbale illustrativo del programma di protezione o, per i soli collaboratori, di specificare i beni posseduti o, infine, la commissione di delitti indicativi del reinserimento nel circuito criminale) ed altre in cui il giudizio tra compatibilità del comportamento tenuto e mantenimento del programma di protezione è lasciato alla Commissione Centrale.



E' opportuno sottolineare che anche un reato in apparenza lieve, oltre alle conseguenze penali, compromette in maniera irreparabile la

mimetizzazione della persona nella località protetta e rende indispensabile il suo immediato trasferimento.

Ai sensi dell'art. 9, commi 4 e 5, del D.M. 23.04.2004 n. 161, i soggetti che entrano nel circuito tutorio sono tenuti a sottoscrivere il contenuto delle speciali misure di protezione e contestualmente si impegnano a rispettare gli obblighi da esse derivanti.

Le violazioni al c.d. "codice comportamentale" devono essere segnalate alla Commissione Centrale per le opportune valutazioni ai fini della verifica o della revoca del programma di protezione.

Nel periodo luglio-dicembre 2009 sono state riscontrate 47 segnalazioni di comportamenti violatori, di cui 14 erano reati di varie tipologie e 33 delle semplici violazioni al codice comportamentale.

Nel medesimo periodo la Commissione, a conclusione dell'iter volto ad accertare la gravità delle violazioni segnalate (comprendente l'acquisizione dei pareri obbligatori ma non vincolanti della DNA e dell'Autorità giudiziaria competente), ha deliberato la non proroga di 1 solo programma per i testimoni e di 4 programmi per i collaboratori.

## CAPITOLO IV

### I TESTIMONI DI GIUSTIZIA

Come noto, la Legge 82/91, considerata pietra miliare del sistema di protezione, non prevedeva alcuna differenziazione tra collaboratori e testimoni.

L'equiparazione delle due categorie di soggetti ha posto questioni assai dibattute e fortemente sentite dallo stesso legislatore che, con l'introduzione della Legge 45/2001, ne ha voluto evidenziare la netta distinzione: l'uno, il "collaboratore", proveniente dal mondo del crimine organizzato; l'altro, il "testimone", dal mondo degli "onesti" che, dotato di un forte senso civico, sente il bisogno di riferire su fatti di cui è venuto a conoscenza, mettendo a repentaglio la propria vita e quella dei suoi familiari.

Viene sancita così la normativa per la protezione dei testimoni di giustizia che dispone, in base all'art. 16 *bis*, comma 1, della Legge 82/1991, novellato dalla Legge 45/01, che le speciali misure di protezione si applicano a coloro che assumono, rispetto ai fatti delittuosi sui quali rendono dichiarazioni, il ruolo di persona offesa o di persona informata sui fatti ovvero di testimone. Se nei confronti di tali soggetti non è stata disposta alcuna misura di prevenzione, questi possono essere denominati "testimoni di giustizia".

Inoltre, la predetta normativa, nel successivo comma 2, stabilisce, in ordine alle dichiarazioni rese, che per i testimoni è sufficiente la caratteristica dell'attendibilità, mentre per i collaboratori, ai fini della valutazione in sede di ammissione ai programmi di protezione, le caratteristiche imprescindibili della collaborazione devono essere: intrinseca attendibilità, novità e completezza.

Nell'articolo 16 *ter* di detta legge si concretizza ulteriormente la diversità delle misure applicate ai testimoni. Per essi, infatti, sono previste:

- a) Misure di protezione nella località di origine:

le **misure di protezione in loco** sono state previste al fine di evitare al testimone lo stress del trasferimento in località protetta. Tuttavia, va precisato che tali misure sono applicabili unicamente nei casi in cui l'esposizione al pericolo degli interessati non sia tale da rendere imprescindibile il trasferimento. Al 31.12.2009 risultavano 22 testimoni protetti nella località di origine.

- b) Misure di assistenza proporzionate al tenore di vita preesistente all'ingresso nel circuito tutorio:

al fine di garantire ai testimoni **un tenore di vita non inferiore a quello goduto prima dell'ingresso nel sistema di protezione**, il Servizio Centrale di Protezione richiede all'Agenzia delle Entrate informazioni sui redditi percepiti, i beni posseduti, le posizioni contributive. Tuttavia, in assenza di documentazione contabile e fiscale, la valutazione della situazione patrimoniale complessiva non è affatto agevole. In ogni caso ai testimoni è consentita la visione preventiva degli appartamenti concessi in locazione e, oltre all'assegno mensile, questo Ufficio eroga contributi economici straordinari per esigenze varie (acquisto di computer, vacanze trasporti, acquisto di mobili, ecc.).

- c) Capitalizzazione delle misure di assistenza, determinata sommando l'importo degli assegni mensili fino ad un massimo di 10 anni:

la **capitalizzazione delle misure di assistenza** è lo strumento volto a favorire il reinserimento sociale al momento della cessazione del programma di protezione e viene concessa previa presentazione di un documentato progetto lavorativo. Tuttavia l'esperienza ha mostrato che spesso i testimoni hanno delle aspettative economiche superiori alle reali possibilità e sarebbe opportuno svolgere una più intensa attività di informazione e raccordo con le realtà locali, al fine di far conoscere ai testimoni tutte le varie opportunità lavorative. Inoltre, la possibilità di avviare un'attività lavorativa autonoma o imprenditoriale tramite le somme erogate con la capitalizzazione spesso non viene avvertita con favore dagli interessati, anche a causa della mancanza di specifiche professionalità e/o titoli di studio. Nel

semestre in esame la Commissione centrale ha disposto la capitalizzazione delle misure assistenziali per 2 testimoni.

- d) Per i dipendenti pubblici, aspettativa retribuita e sistemazione presso un'altra Amministrazione dello Stato:

la legge 12.02.2001 n. 45 contiene disposizioni volte ad assicurare ai testimoni **il mantenimento del posto di lavoro** non solo presso la pubblica amministrazione, ma anche in aziende di tipo privatistico, qualora queste abbiano sedi distaccate in altre località. Inoltre, ai testimoni di giustizia dipendenti pubblici viene applicato il particolare istituto dell'aspettativa retribuita, in attesa della definitiva ricollocazione presso un'altra Amministrazione dello Stato; i testimoni dipendenti privati, invece, possono chiedere il rimborso dei contributi volontari versati per tutto il periodo in cui non hanno potuto svolgere attività lavorativa per motivi di sicurezza.

Corre obbligo sottolineare che queste misure non sono applicabili a coloro che, al momento dell'ingresso nel circuito tutorio, non svolgevano attività lavorativa. Per sopperire alle conseguenti difficoltà in materia di trattamento previdenziale, è ipotizzabile l'acquisto, con oneri a carico del Servizio Centrale di Protezione, di uno strumento previdenziale o assicurativo che consenta al testimone di usufruire di una pensione integrativa o di un capitale d'impiego.

- e) Corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, da concordare con la Commissione Centrale, a meno che il soggetto non abbia avuto accesso alle elargizioni di cui alla legge 23.02.1999 n. 144, in materia antiracket:

**il risarcimento del mancato guadagno** rappresenta una problematica estremamente complessa, in quanto è molto difficile quantificare l'entità della somma da corrispondere. Per sopperire a questa problematica è stato raggiunto un accordo con l'Agenzia delle Entrate per acquisire i dati necessari a determinare il tenore di vita personale del richiedente. Giuridicamente tale istituto non si pone come interesse risarcitorio di un danno subito dal soggetto, ma è uno strumento finalizzato ad assicurare la continuità delle possibilità

patrimoniali e lavorative che, malgrado la volontà dell'interessato, hanno subito una sospensione.

f) Mutui agevolati per il reinserimento sociale:

attualmente, è in vigore una convenzione tra il Dipartimento di P.S. e l'Istituto di Credito "Intesa San Paolo" per consentire ai testimoni di accedere a **mutui agevolati** per il reinserimento sociale: le forme di finanziamento previste sono sia il mutuo ipotecario per l'acquisto di immobili, sia il finanziamento chirografario per l'avvio di attività economiche. In entrambi i casi l'importo massimo erogabile è di € 300.000,00, con un piano di ammortamento per la restituzione che può durare fino a 30 anni. Inoltre, per il mutuo ipotecario, la garanzia è costituita dall'ipoteca accesa sull'immobile, mentre per il finanziamento chirografario la garanzia è rappresentata da una polizza assicurativa il cui premio è a carico del Ministero dell'Interno.

Tuttavia anche l'applicazione di tale strumento incontra delle difficoltà, legate soprattutto alla diffidenza delle banche nel concedere mutui in assenza di concrete capacità reddituali e specifiche garanzie da parte dei richiedenti. A tal fine, nel semestre in esame, sono stati avviati contatti con il suddetto Istituto di credito per una rivisitazione dei termini della convenzione.

g) Diritto di alienare allo Stato, a prezzo di mercato, i beni immobili di proprietà nella località d'origine, in caso di trasferimento definitivo:

**l'alienazione allo Stato degli immobili di proprietà dei testimoni** viene curata da un amministratore nominato dal Servizio Centrale di Protezione. Tale pratica presenta delle problematiche, in quanto la stima dei beni, ad opera dell'Agenzia del Demanio, risulta nella maggior parte dei casi considerevolmente inferiore ai valori del mercato immobiliare. Inoltre tali immobili, a causa della complessità e dei tempi lunghi richiesti dall'iter di acquisizione da parte dello Stato, vengono talvolta lasciati per anni in condizioni di abbandono che ne determinano il deterioramento ed il conseguente ulteriore deprezzamento.



h) Diritto al risarcimento per il c.d. “danno biologico”:

attualmente sono in vigore degli accordi tra il Dipartimento di P.S. ed il Servizio medico-legale dell'INPS per sottoporre i testimoni di giustizia, ed i loro familiari che ne fanno richiesta, alle visite per l'accertamento del **danno biologico** conseguente all'inserimento nei programmi di protezione. Il danno accertato viene liquidato, secondo le tabelle medico-legali vigenti, come voce aggiuntiva alla capitalizzazione delle misure assistenziali.

Nel periodo luglio-dicembre 2009 sono state presentate 3 proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione e 1 proposta di ammissione allo speciale programma di protezione; contestualmente non sono state deliberate ammissioni al piano provvisorio, mentre 3 testimoni sono stati ammessi allo speciale programma di protezione.

Tuttavia, l'esperienza ha dimostrato che la concessione di benefici economici, anche consistenti, non è di per sé sufficiente ad alleviare il disagio provocato dalla scelta di testimoniare. Infatti i testimoni spesso si sentono abbandonati dallo Stato, sia durante che al termine del percorso collaborativo.

Gli sforzi di questo Ufficio sono incentrati principalmente in una continua opera di mediazione ed in una attenta valutazione delle singole posizioni, al fine di individuare le soluzioni più soddisfacenti caso per caso. Gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione sono particolarmente attivi in tutto il territorio nazionale per effettuare colloqui con i testimoni, al fine di individuare ed alleviare disagi o difficoltà di adattamento alle nuove situazioni, prima che possano sfociare in vere e proprie patologie.

Nel semestre in esame, hanno usufruito del sostegno psicologico 5 testimoni, 6 loro familiari e 4 minori.

Appare quindi chiaro che, seppure tra grandi difficoltà, molto sia stato fatto per migliorare la condizione del testimone. Risulta oltremodo evidente, tuttavia, che molto sia ancora da fare per garantire, a chi ha operato una scelta di alto valore civico, la dignità personale, che si

concretizza con l'autonomia dal punto di vista economico e con il benessere psicologico.

## CAPITOLO 5

### FORMAZIONE DEL PERSONALE

La separazione delle sezioni con personale e strutture autonome, dettata dall'art. 14 della Legge 81/1992 e rivisitata dalla più recente normativa n. 45/2001, ha focalizzato l'attenzione di questo Servizio sulla formazione del personale operante, voluta anche dallo stesso Legislatore allorchè ha dettato una competenza specifica nella trattazione dei collaboratori e testimoni di giustizia.

Il personale operante, per essere assegnato al Servizio o ai Nuclei Operativi di Protezione, deve anzitutto essere fortemente motivato, esprimendone il proprio gradimento, avere un'anzianità di almeno sei anni, possere un titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione secondaria di secondo grado ed una soddisfacente valutazione nell'arco dell'ultimo biennio.

La prima scrematura del personale viene effettuata dagli stessi funzionari del Servizio Centrale di Protezione che, addestrati per la fattispecie, sottopongono i candidati ad un colloquio.

Successivamente il personale selezionato dovrà frequentare un corso specifico di una settimana.

La medesima attenzione viene rivolta al personale di Polizia Territoriale che, sebbene non dipendente dal Servizio, è costantemente impegnato per la tutela di collaboratori e testimoni. Infatti la Legge n. 82/1991 dispone che la salvaguardia della sicurezza delle persone sotto protezione sia affidata agli organi di Polizia Territoriale.

Al fine di consentire l'attuazione di questi delicatissimi compiti, quali impegni di giustizia, scorte, accompagnamenti in località d'origine, il

Servizio si impegna nella formazione anche degli operatori di Polizia, curando specifici corsi di formazione finalizzati alla conoscenza delle dinamiche psicologiche di collaboratori e testimoni nonché delle situazioni di stress.

Per realizzare i suddetti corsi, in considerazione dei delicati compiti che gli operatori sono chiamati a svolgere e dell'evoluzione delle tecniche formative, il Servizio Centrale di Protezione si è avvalso della collaborazione di docenti dell'Università “ La Sapienza “ di Roma, dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma“, nonché del “ Centro di Neurologia e Psicologia Medica della Polizia di Stato “.

Nel semestre in esame il Servizio Centrale di Protezione, avvalendosi anche della professionalità di professori esterni, ha curato i seguenti corsi:

- 1° corso di addestramento sugli aspetti psicologici e relazionali nella gestione della popolazione protetta per Funzionari ed Ufficiali del Servizio Centrale di Protezione: n. 36 frequentatori.
- 1° corso di addestramento interforze sulle nuove procedure per il personale avente funzione di referente territoriale del Servizio Centrale di Protezione: n. 3 cicli per un totale di n. 124 frequentatori.

## CONCLUSIONI

I dati numerici analizzati nel periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2009 registrano un andamento in sensibile crescita nell'afflusso dei collaboratori di giustizia rispetto ai testimoni che, invece, segnano una netta diminuzione.

Il polso della situazione, per quanto riguarda le nuove collaborazioni, va ricercato nelle proposte provenienti dall'Autorità Giudiziaria che, nel precedente semestre, aveva avanzato ben 41 richieste di piano provvisorio, mentre nel periodo in esame risultano addirittura 92. Il primato spetta alla Procura Partenopea, con 46 proposte, rispetto al totale generale della Campania, che risulta di 49; segue l'andamento consueto della Sicilia e della Calabria.

Nello stesso periodo le Autorità Giudiziarie hanno formulato 3 proposte di ammissione in favore di testimoni.

Il dato di partenza sul numero delle proposte di ammissione va sicuramente tenuto in evidenza, perché offre un ulteriore riscontro alla costante e sensibile crescita che è stata analizzata nell'ultimo triennio. Infatti il coefficiente dei collaboratori è aumentato in maniera esponenziale, passando da 800 al 31.12.2007 a 833 nel 2008 ed a 933 nel 2009.

Il numero dei testimoni, invece, si presenta quasi costante, subendo un incremento di pochissime unità: da 67 nel 2007, si passa a 73 nel 2008, sino al 31.12.2009 con 75 unità.

L'analisi offre al lettore un "input" ancora più significativo ove si consideri che l'ambito criminale maggiormente interessato al fenomeno resta sempre quello della Camorra.

Il breve cenno sul parallelismo triennale vuole attirare l'attenzione sull'importanza strategica del ruolo dei collaboratori e dei testimoni che, a distanza di quasi un ventennio dall'entrata in vigore della Legge n. 82/91, pietra miliare della specifica materia, non conosce battute d'arresto e si

rivela ancora oggi un valido strumento di contrasto contro la criminalità organizzata, oltre che un patrimonio prezioso da conservare e migliorare.

Tali motivazioni, d'altra parte, hanno indotto il Servizio Centrale di Protezione ad intensificare la formazione di tutto il personale, sia a livello centrale che periferico, con la programmazione di corsi sviluppati con la collaborazione di docenti universitari nonché di esperti di fama internazionale.

Per quanto riguarda la fase di uscita dal programma, la Commissione Centrale ha continuato con decisione nella politica delle "capitalizzazioni", già oggetto di un progressivo incentivo negli ultimi anni.

Occorre evidenziare che, nel secondo semestre del 2009, su una disponibilità finanziaria di € 53.081.081,00, la quota destinata alle "capitalizzazioni" ha superato il 13% dell'intero bilancio; ancor più incisivo si presenta il dato relativo alle "uscite" dal programma tutorio, ove si consideri che la Commissione Centrale, nella seduta del 21.12.2009, ha deliberato un ulteriore importo di spesa per "capitalizzazioni", ammontante a circa il 25% del bilancio del 2009.

Si è già dimostrato come questo strumento rappresenti, nel medio termine, un risparmio di risorse perché, pur richiedendo un'erogazione immediata di una ingente somma di denaro, calcolata secondo i criteri contenuti nell'art. 10, comma 5, del D.M. 23.04.2004, n. 161, comporta l'interruzione definitiva di ogni misura economica prevista dal programma.

Del resto, la capitalizzazione non implica la cessazione definitiva di ogni forma di tutela, come dimostrano il mantenimento delle misure di sicurezza per i destinatari in occasione degli impegni di giustizia sopravvenuti e la segnalazione della loro posizione, per l'eventuale adozione di forme di vigilanza attenuate, alle Autorità Provinciali di Pubblica Sicurezza delle località in cui hanno deciso di stabilirsi al termine del programma.

Il semestre in esame ha visto la prosecuzione dell'impegno in favore dei testimoni che nella quasi totalità, pur essendo privi di precedenti

penali, sono entrati in contatto con la realtà criminale in ragione della loro attività imprenditoriale.

Il Servizio Centrale si impegna costantemente per garantire ai testimoni di giustizia, secondo il profilo segnato dalla Legge 45/2001, il medesimo tenore di vita precedente all'entrata nel sistema tutorio, anche se spesso il percorso non è agevole perché il soggetto risulta privo di documentazione probante il reddito reale.

Un risultato importante per i testimoni è sicuramente il rinnovo della convenzione in materia di mutui agevolati, ciò anche alla luce delle continue difficoltà a mantenere rapporti con il mondo bancario e finanziario. Inoltre è proseguita l'applicazione della convenzione con l'INPS in materia di accertamento del danno biologico eventualmente scaturito dalle difficoltà di ambientamento nelle località protette.

Un altro aspetto dell'attività di agevolazione del reinserimento sociale dei testimoni è costituito dalla "capitalizzazione", che consiste in un contributo economico deliberato dalla Commissione Centrale ex art. 10 Legge 82/91 per favorire il reinserimento socio-lavorativo delle persone sotto protezione. Essa è di norma associata al provvedimento di revoca o mancata proroga del programma di protezione.

La "capitalizzazione", per i testimoni di giustizia, può essere riferita ad un periodo fino a 10 anni, sempre in presenza di un concreto e documentato progetto di reinserimento socio-lavorativo.

In definitiva, nel semestre oggetto della presente Relazione, il sistema della protezione ha dimostrato, nonostante il sempre rilevantissimo numero di soggetti protetti, un'adeguata capacità di risposta alle esigenze per le quali è stato creato, valorizzando l'insostituibile risorsa rappresentata dai collaboratori e dai testimoni di giustizia nel contrasto alle più insidiose forme di criminalità.

