

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XCI
n. 7

RELAZIONE

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

(Primo semestre 2015)

*(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

(ALFANO)

Comunicata alla Presidenza il 15 febbraio 2016

PAGINA BIANCA

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	
I DATI STATISTICI	9

PARTE SECONDA
IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA TUTORIO

CAPITOLO I	
LE MISURE TUTORIE	
a) <i>Le scorte</i>	17
b) <i>I documenti di copertura</i>	17
c) <i>La posizione giuridica dei collaboratori</i>	19
CAPITOLO II	
LE MISURE ASSISTENZIALI	
a) <i>L'assistenza economica e il contenimento della spesa</i>	21
b) <i>L'assistenza sanitaria</i>	23
c) <i>L'assistenza psicologica</i>	23
d) <i>I minori</i>	25
e) <i>Il reinserimento socio-lavorativo</i>	27

CAPITOLO III	
LA CESSAZIONE DEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE	PAG. 30
CAPITOLO IV	
I TESTIMONI.....	31
CAPITOLO V	
LA FORMAZIONE DEL PERSONALE	34
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	35

PREMESSA

La relazione sulle speciali misure di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, presentata al Parlamento dall'Onorevole Signor Ministro dell'Interno con cadenza semestrale, conformemente all'articolo 16 della Legge 15 marzo 1991, n. 82, oltre a fornire la consueta serie di dati statistici, si prefigge di approfondire alcuni aspetti sintomatici dell'evoluzione del sistema tutorio, rivelatosi un efficace e ormai consolidato strumento per la conoscenza e l'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

In via preliminare si precisa che, ai sensi della citata Legge n. 82 e successive modificazioni ed integrazioni, il programma speciale di protezione è deliberato *ex* articolo 10 dalla Commissione Centrale, organo al quale spetta la decisione sulle fasi di ammissione e di revoca, ed è attuato dal Servizio Centrale di Protezione.

Nel corso del tempo la specifica normativa, opportunamente consolidata e perfezionata, e le modifiche organizzative apportate hanno consentito di eliminare le discrasie presenti nel sistema e di giungere ad un'omogeneità e ad un equilibrio di ruoli e di funzioni tra i diversi soggetti coinvolti.

Il presente elaborato, relativo al primo semestre del 2015, si articola in due parti che vertono rispettivamente sui fondamenti del sistema di protezione e sul suo funzionamento.

Inizialmente il documento analizza la procedura di inserimento nel sistema di protezione, passando ad illustrare, nella seconda parte, gli aspetti operativi e la vasta gamma di misure assistenziali poste in essere in favore dei soggetti beneficiari e dei loro familiari. Successivamente si sofferma sulle problematiche correlate ai minori - da sempre al centro dell'attenzione per i molteplici e complessi risvolti connessi a questo delicato settore - e sul reinserimento socio-lavorativo. Su quest'ultimo punto si segnala che la Regione Sicilia ha adottato in favore di alcuni

testimoni di giustizia un primo importante provvedimento concreto, i cui particolari formeranno oggetto di ulteriore approfondimento nel corso della presente relazione.

Trattandosi di un settore in costante evoluzione, durante il semestre in argomento e in continuità con il precedente l'attività del Servizio Centrale di Protezione, istituzionalmente volta ad applicare a beneficio dei soggetti tutelati le misure previste dalla normativa in vigore, è stata anche modulata sul criterio della flessibilità, privilegiando la ricerca di nuove soluzioni sotto il profilo gestionale e operativo nell'intento di aggiornare metodi e procedure con l'indispensabile celerità ed efficacia.

Per concludere, la presente relazione si prefigge di offrire una panoramica, seppur sintetica, del complesso mondo dei collaboratori di giustizia, dei testimoni e dei loro familiari, fornendo utili spunti di riflessione per l'attività futura.

PARTE PRIMA

LE BASI DEL SISTEMA TUTORIO

CAPITOLO I

L'INSERIMENTO NEL SISTEMA TUTORIO

Il processo di inserimento nel sistema tutorio si attiva allorché un soggetto rende spontanee dichiarazioni nell'ambito di un procedimento penale, manifestando la volontà di collaborare con la giustizia. L'Autorità Giudiziaria che procede in ordine ai fatti indicati formula una proposta di ammissione alle speciali misure di protezione ex art. 13 della Legge 82/1991, modificata dalla Legge 45/2001, che, oltre alle notizie inerenti alla collaborazione, deve contenere ogni elemento utile alla valutazione della gravità e attualità del pericolo a cui si espone il soggetto, l'indicazione delle misure di tutela adottate e i motivi per cui tali misure non sono ritenute adeguate.

La Commissione Centrale per le speciali misure di protezione, istituita presso l'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia, è l'organo deputato al vaglio di tali proposte e delibera previa acquisizione del parere della Direzione Nazionale Antimafia.

In condizioni di particolare urgenza, che non consentono di attendere la delibera della Commissione Centrale, le autorità provinciali di pubblica sicurezza possono chiedere al Capo della Polizia l'autorizzazione ad avvalersi dei fondi riservati previsti dall'articolo 17 della citata Legge 82/91 per attuare le cosiddette "misure urgenti" di protezione.

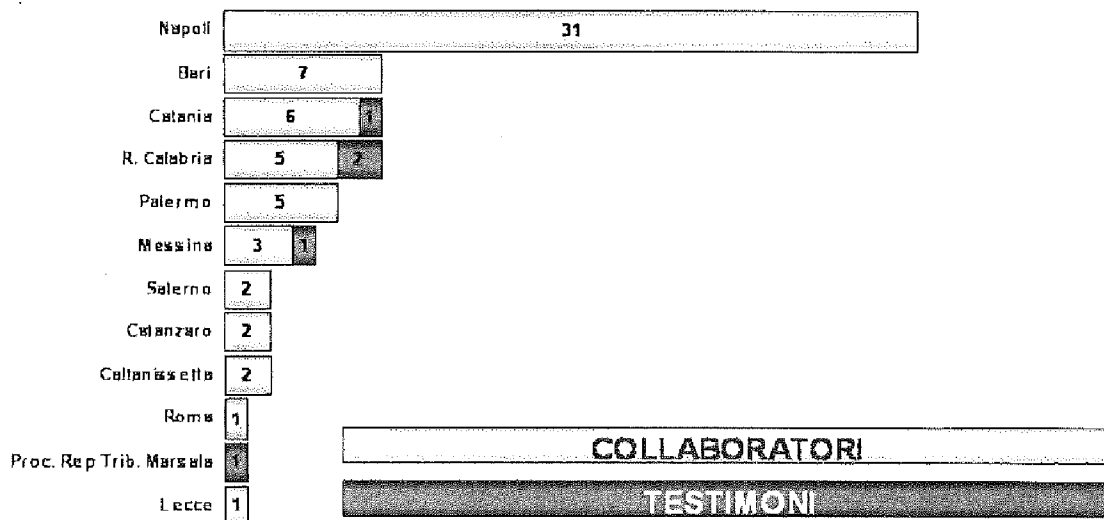
Nel primo semestre del 2015 sono state avanzate **5** nuove richieste di ammissione a **piano provvisorio** di **testimoni** così suddivise: **2** dalla D.D.A. di Reggio Calabria, **1** dalla D.D.A. di Catania, **1** dalla D.D.A. di Messina e **1** dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Marsala (TP).

Per quanto concerne i **collaboratori**, sono giunte **65** proposte di ammissione a **piano provvisorio**: **31** dalla D.D.A. di Napoli, **7** dalla D.D.A. di Bari, **6** dalla D.D.A. di Catania, **5** dalla D.D.A. di Palermo, **5**

dalla D.D.A. di Reggio Calabria, 3 dalla D.D.A. di Messina, 2 dalla D.D.A. di Caltanissetta, 2 dalla D.D.A. di Catanzaro, 2 dalla D.D.A. di Salerno, 1 dalla D.D.A. di Lecce e 1 dalla D.D.A. di Roma.

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

dal 1° gennaio al 30 giugno 2015



Rispetto al semestre precedente, il numero delle nuove proposte per i testimoni è lievemente diminuito mentre si sono notevolmente incrementate le richieste per i collaboratori.

CAPITOLO II

LA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale (ex art. 10 Legge n. 82/91) è istituita con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia, sentiti i Ministri interessati, presso l'Ufficio Coordinamento e Pianificazione delle Forze di Polizia. Come si è accennato nel capitolo precedente, è l'organo istituzionalmente demandato all'esame e alle determinazioni in merito alle proposte di adozione e all'applicazione delle misure di protezione

E' composta da un Sottosegretario di Stato all'Interno che la presiede, da due magistrati, designati dal Ministero della Giustizia, e da cinque funzionari e ufficiali designati dalle Forze di Polizia. La Segreteria, con il supporto del Servizio Centrale di Protezione, provvede alle attività istruttorie necessarie alla disamina delle questioni concernenti la popolazione protetta poste all'ordine del giorno di ciascuna riunione.

Nel primo semestre 2015, si sono svolte **16** riunioni nel corso delle quali la Commissione ha deliberato l'ammissione al **piano provvisorio di protezione** di **7** testimoni e **68** collaboratori, nonché l'ammissione al **programma speciale di protezione** di **49** collaboratori.

Il programma speciale di protezione e le speciali misure di protezione *in loco* sono provvedimenti che rendono definitive le misure di protezione disposte a titolo provvisorio, sulla base delle richieste delle competenti Procure procedenti, sussistendo non solo le caratteristiche di attendibilità, utilità ed importanza del contributo del dichiarante ai fini degli sviluppi investigativi e processuali ma anche una condizione di pericolo reale, grave, attuale e concreto per l'incolumità del soggetto da proteggere e dei familiari.

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

Dall'esame delle cifre, raffrontate a quelle del secondo semestre del 2014, il numero delle ammissioni alle misure definitive dei **collaboratori** si è più che raddoppiato (da **24** a **49**) mentre quello concernente i **testimoni** si è azzerato (rispetto a **8** testimoni ammessi al programma di protezione o alle speciali misure in loco).

Nel semestre di riferimento, la Commissione, previo parere favorevole della competente Autorità giudiziaria, ha deliberato la fuoriuscita dal programma di protezione con capitalizzazione di **1 testimone** e di **20 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 di protezione.

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

La Commissione, conseguentemente, promuove il reinserimento sociale e lavorativo dei testimoni e dei collaboratori di giustizia ma è evidente che ciò necessita della pronta disponibilità delle risorse economiche per sostenere i costi delle capitalizzazioni che devono bilanciarsi con quelle da destinare alle misure ordinarie di assistenza (contributi, canoni di affitto per appartamenti, strutture ricettive, assistenza legale, sanitaria, psicologica, ecc.).

E' auspicabile, in tale disegno, un incremento complessivo delle risorse finanziarie per poter 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 speciali misure di protezione sono a termine e possono essere revocate o modificate in relazione all'attualità del pericolo, alla sua gravità e all'idoneità delle misure adottate nonché in relazione alla condotta delle persone interessate e all'osservanza degli impegni assunti a norma di legge.

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

Per quanto riguarda i **testimoni** di giustizia, nel semestre in esame non sono state disposte revoche delle misure tutorie per violazioni e non sono stati deliberati provvedimenti di estensione del numero dei componenti dei nuclei familiari destinatari di programma di protezione; per **2** programmi è stata deliberata la riduzione del numero dei componenti.

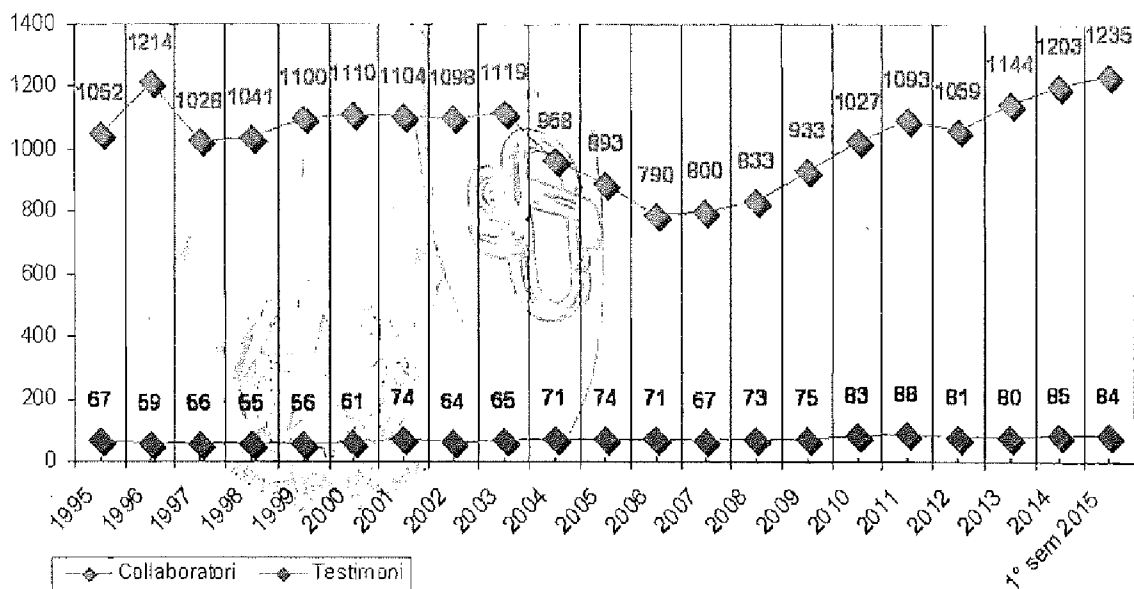
Per quanto concerne i **collaboratori** di giustizia, **76** programmi sono stati sottoposti a verifica, dei quali: **44** sono stati prorogati, **9** sono stati revocati per violazioni del codice comportamentale. Inoltre, **16** programmi hanno subito un'estensione del numero dei componenti e **41** una riduzione.

CAPITOLO III

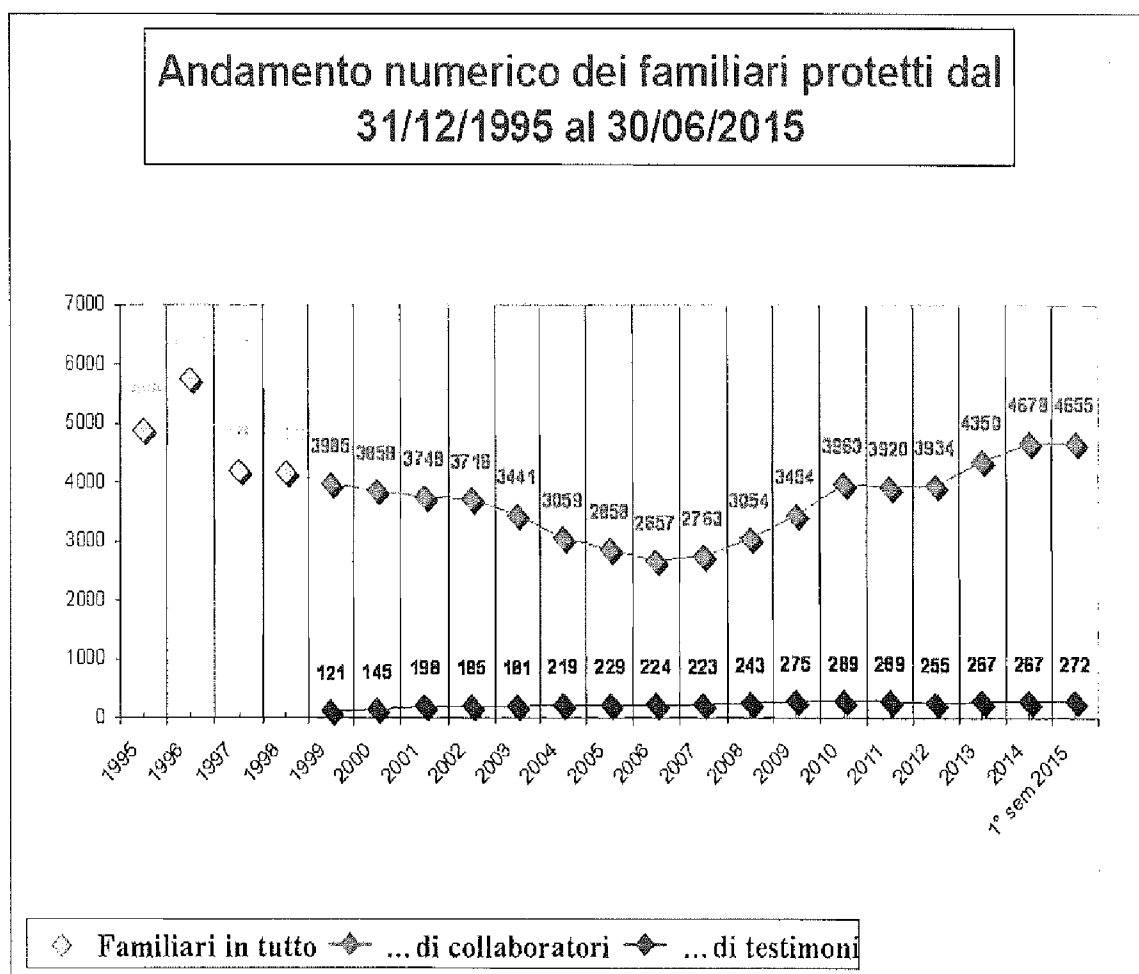
I DATI STATISTICI

Alla fine del semestre in esame, il totale della popolazione protetta ammonta a **6.246** unità ripartite in **1.319** titolari di programma di protezione e **4.927** familiari. Tra i titolari di programma, **1.235** hanno lo status di **collaboratori** di giustizia e **84** beneficiano delle misure destinate ai **testimoni**. Tra i familiari censiti, **4.655** sono congiunti di **collaboratori** e **272** di **testimoni**.

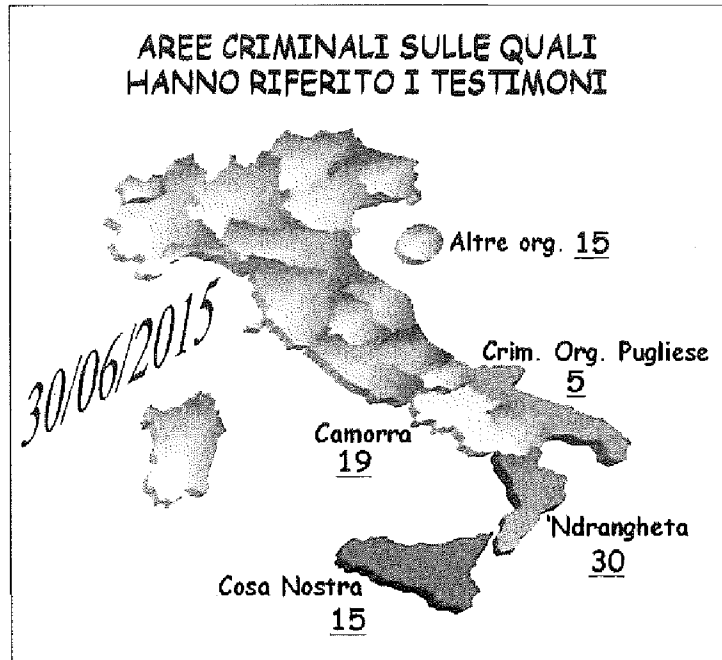
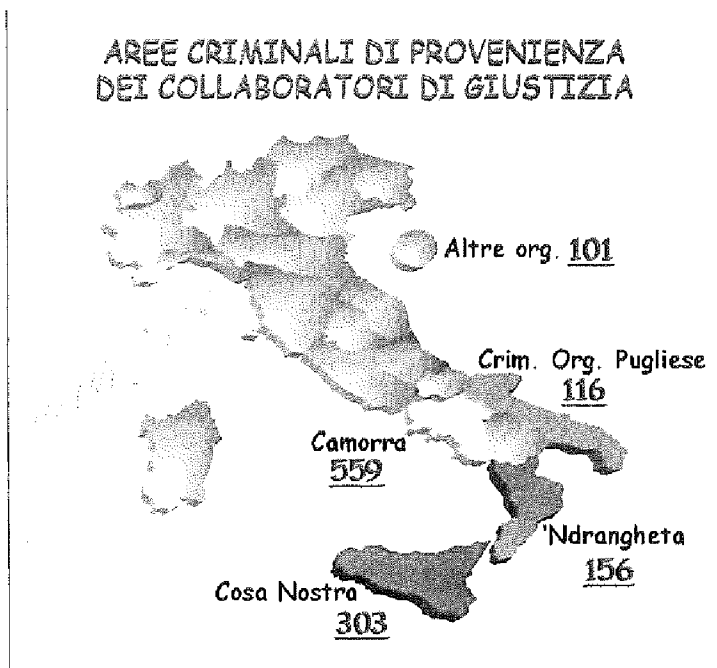
Andamento numerico dei collaboratori di giustizia dal 31/12/1995 al 30/06/2015



Il confronto con il precedente aggiornamento dei dati mostra una lieve crescita della popolazione protetta nel suo insieme ma, analizzando le cifre nel dettaglio, a fronte di un incremento del numero dei **collaboratori** si può rilevare un lieve calo di quello dei familiari ammessi a misure tutorie. I **testimoni**, invece, sono scesi di **1** unità mentre i loro familiari sono aumentati di **5** (al 31 dicembre 2014, su una popolazione protetta complessiva di **6.233** unità risultavano **1.203** collaboratori e **85** testimoni, più un totale di **4.945** familiari, suddivisi in **4.678** congiunti di collaboratori e **267** di testimoni).



L'organizzazione criminale che annovera il maggior numero di collaboratori è la **Camorra** con **559** elementi, seguono **Cosa Nostra** con **303** elementi, la **'Ndrangheta** con **156** elementi e la **Criminalità Organizzata Pugliese** con **116** elementi. I rimanenti **101** collaboratori appartengono ad **altre organizzazioni criminali**.



Diversamente, **30** testimoni hanno riferito in merito a reati riconducibili alla **'Ndrangheta** (**30**), **19** in relazione alla **Camorra**, **15** a **Cosa Nostra**, **5** alla **Criminalità Organizzata Pugliese** e **15** ad **altre organizzazioni**.

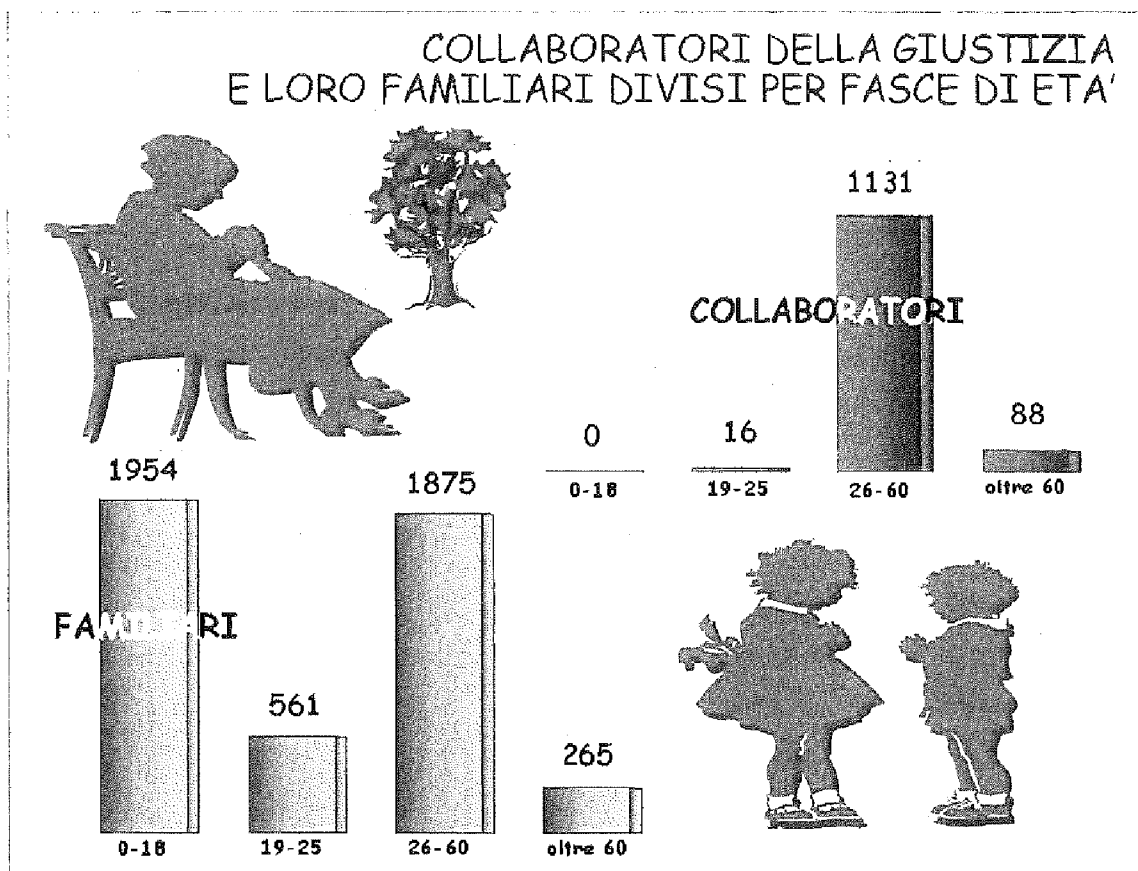
Nel circuito tutorio risultano altresì inserite **86** donne titolari di programma, di cui **63** con lo *status* di **collaboratore** e **23** con quello di **testimone**, evidenziando la rilevanza dell'elemento femminile nell'ambito dei testimoni.

Tra i familiari, invece, le donne costituiscono la maggioranza: su **4.655** congiunti di collaboratori, **2.743** sono di sesso femminile e su **272** congiunti di testimoni sono state censite **162** donne.

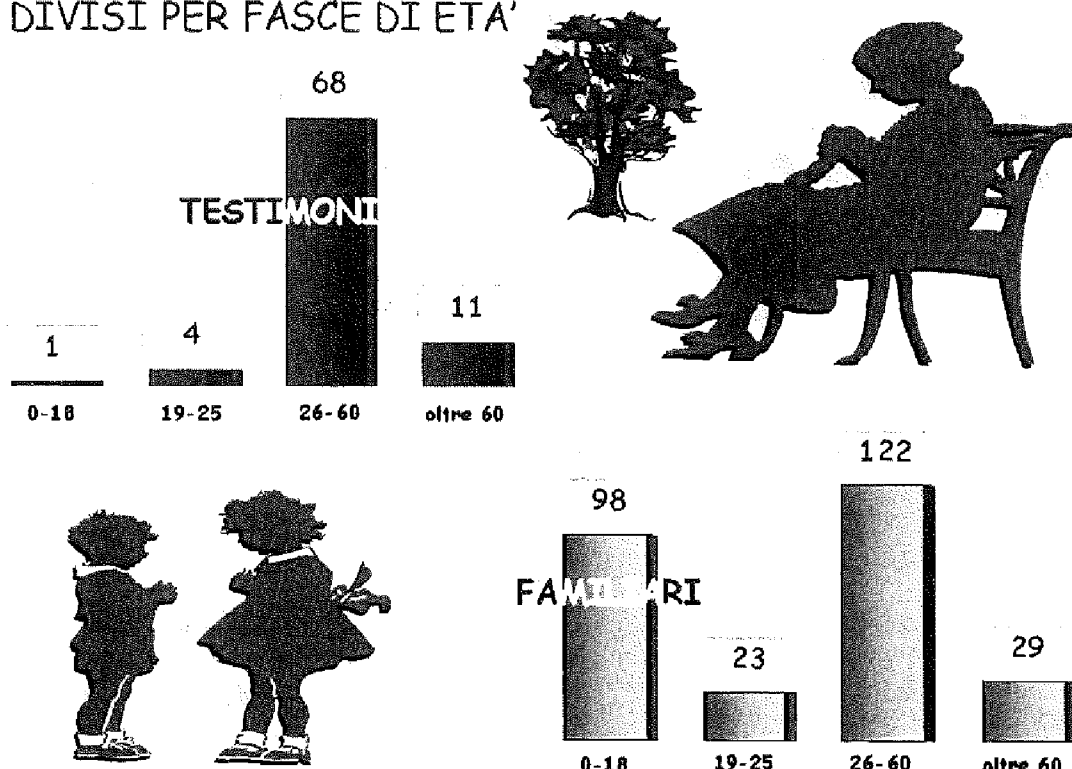
Distinzione per sesso al 30/06/2015				
	Collaboratori		Testimoni	
	M	F	M	F
Cosa Nostra	292	11	14	1
Camorra	539	20	13	6
Ndrangheta	148	8	24	6
C.O.P. *	105	11	4	1
Altre	88	13	6	9
Tot.	1172	63	61	23
Familiari	1912	2743	110	162

* = Criminalità Organizzata Pugliese

I titolari di programma di protezione sono prevalentemente soggetti in età lavorativa: **16** collaboratori e **4** testimoni hanno tra i **19** e i **25** anni; **418** collaboratori e **22** testimoni hanno tra i **26** e i **40** anni; **713** collaboratori e **46** testimoni hanno tra i **40** e i **60** anni; **88** collaboratori e **11** testimoni hanno più di **60** anni. Infine, fra i minorenni figura **1** solo testimone.

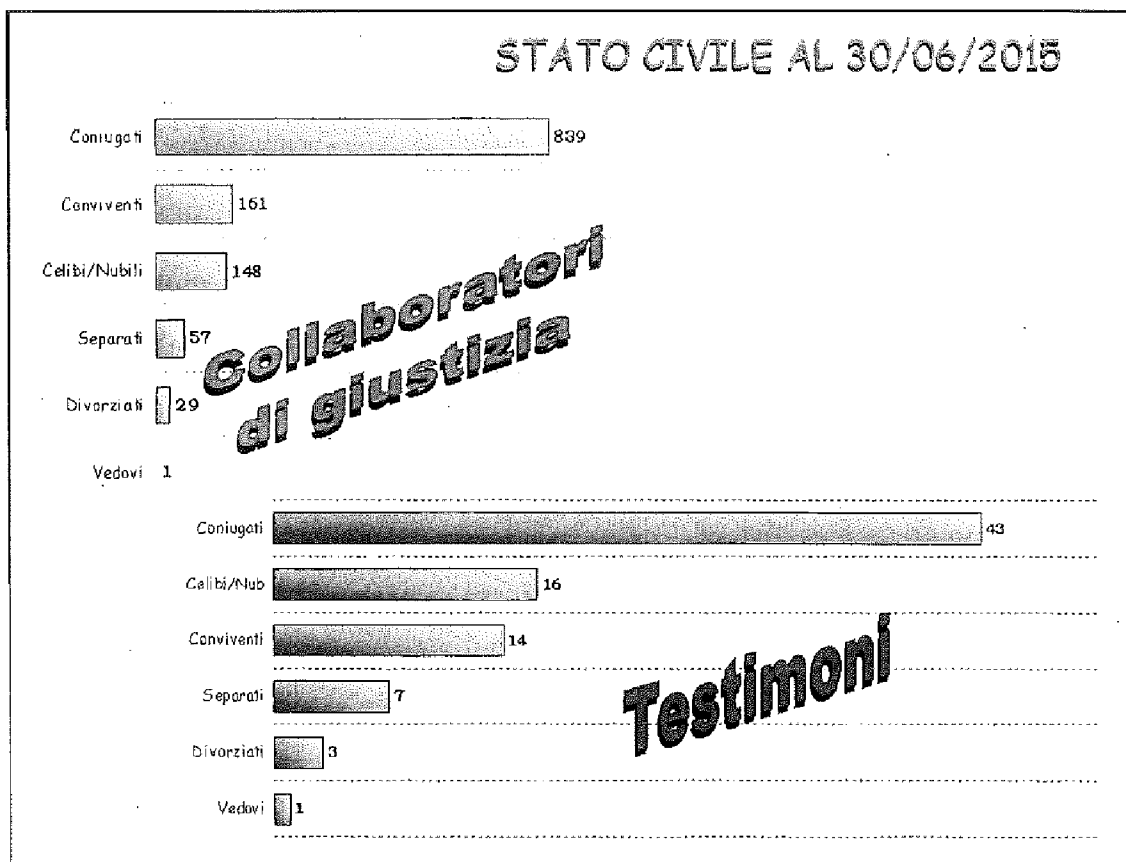


TESTIMONI E LORO FAMILIARI DIVISI PER FASCE DI ETA'



Diversamente, tra i familiari la situazione è la seguente: 1.954 congiunti di collaboratori e 98 di testimoni sono minorenni; 561 congiunti di collaboratori e 23 di testimoni hanno tra i 19 e i 25 anni; 1.040 congiunti di collaboratori e 60 di testimoni hanno tra i 26 e i 40 anni; 835 congiunti di collaboratori e 62 di testimoni hanno tra i 40 e i 60 anni; infine, 265 congiunti di collaboratori e 29 di testimoni hanno più di 60 anni.

Per quanto concerne lo stato civile dei titolari di programma, al 30 giugno 2015 si rileva che 839 collaboratori e 43 testimoni sono coniugati; 161 collaboratori e 14 testimoni sono conviventi; 148 collaboratori e 16 testimoni sono celibi/nubili; 57 collaboratori e 7 testimoni sono separati; 29 collaboratori e 3 testimoni sono divorziati; infine, 1 collaboratore e 1 testimone sono vedovi.



Da ultimo, si segnala che nel sistema tutorio sono presenti **73 soggetti nati all'estero**, di cui **13** con lo *status* di testimone e **20** di sesso femminile; **23** provengono dalla **criminalità comune**, **17** dalla **Camorra**, **12** dalla **'Ndrangheta**, **6** da **Cosa Nostra**, **5** dalla **Criminalità Organizzata Pugliese**, **3** dal **terrorismo eversivo** e **7** da **altre organizzazioni**.

Si tratta prevalentemente di cittadini provenienti dagli **ex paesi dell'Est europeo** (**32** elementi provenienti da Slovacchia, Romania, Albania, Ucraina, Bulgaria, Kosovo, Polonia e Montenegro). Gli altri provengono dall'**Africa** (**16** elementi provenienti da Nigeria, Tunisia, Marocco, Algeria, Costa d'Avorio, Tanzania e Ghana); dal **Centro-Sud America** (**9** elementi originari da Repubblica Dominicana, Colombia, Venezuela, Argentina e Paraguay) e dall'**Estremo Oriente** (**1** cittadino cinese e **un** cittadino pakistano). I rimanenti **14** provengono da Germania, Svizzera, Turchia, Francia e Canada.

PARTE SECONDA

IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA TUTORIO

CAPITOLO I

LE MISURE TUTORIE

a) Le scorte

La sicurezza e l'incolumità personale dei soggetti ai quali viene applicato un programma di protezione sono garantite mediante il trasferimento delle persone non detenute in località protetta (obbligatorio per i collaboratori e valutabile in relazione ai singoli casi per i testimoni), misure di vigilanza sulle abitazioni e sugli immobili di pertinenza dei tutelati, servizi di accompagnamento in comuni diversi da quello di residenza e, per i soggetti detenuti, modalità particolari di custodia negli istituti penitenziari. Come ribadito dalla circolare del Capo della Polizia emanata nel 2013, l'applicazione di tali misure è demandata agli organi di Polizia territorialmente competenti.

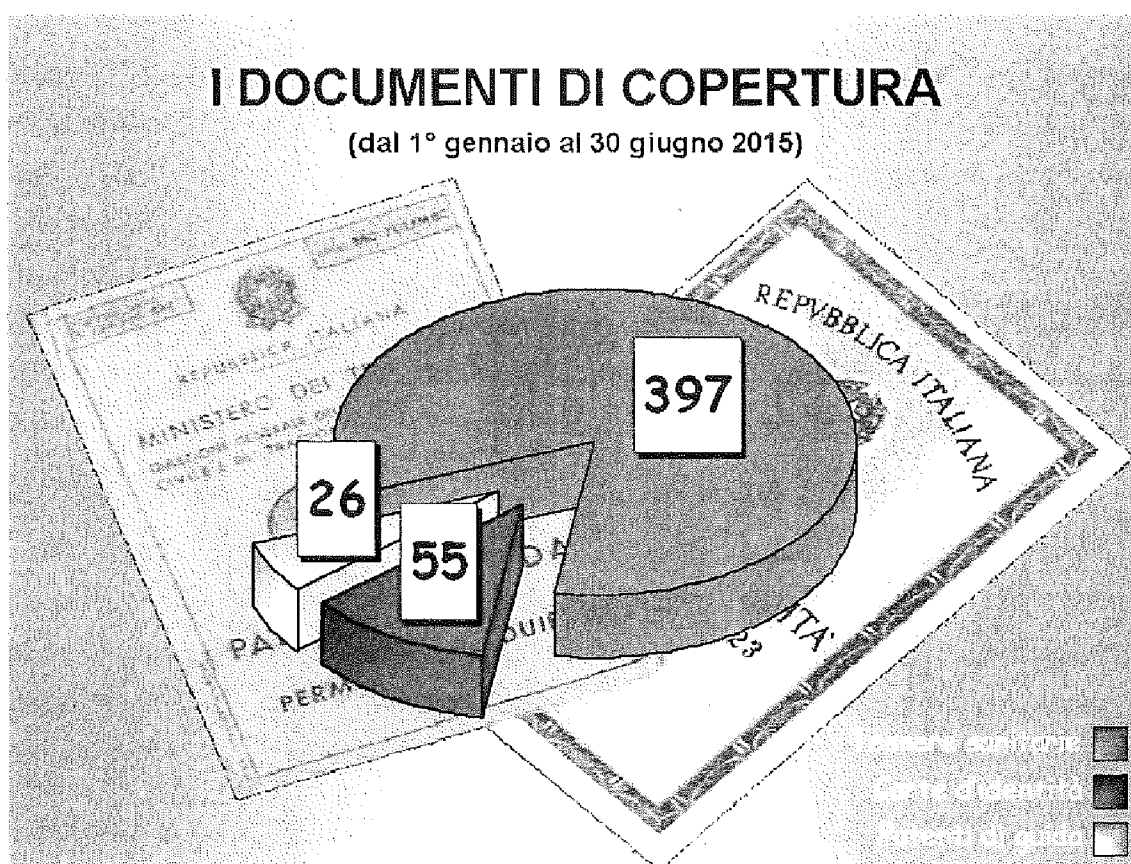
Occorre sottolineare che il momento di maggiore esposizione al pericolo si riscontra in occasione dell'espletamento degli impegni di giustizia, allorché gli interessati debbono rientrare nella zona di origine. Nel primo semestre del 2015, il Servizio Centrale di Protezione ha disposto **2.948** servizi di **accompagnamento in tribunale** per i **collaboratori** e **166** per i **testimoni**.

Tuttavia, il legislatore ha previsto, con l'art. 146 bis del D. Lgs 28 luglio 1989 n. 171, recante le norme di attuazione del codice penale, la possibilità di partecipare al dibattimento a distanza mediante collegamento audiovisivo, al fine di ridurre l'esposizione al rischio dei soggetti interessati. Nel semestre di riferimento sono state disposte **1.541** **escussioni in videoconferenza** per i **collaboratori** e **15** per i **testimoni**.

b) I documenti di copertura

La riservatezza sulle generalità e sul domicilio dei soggetti trasferiti in località protetta viene incrementata mediante l'attribuzione dei

documenti di copertura. Nel periodo gennaio-giugno 2015, sono state rilasciate **55** carte d'identità, **397** tessere sanitarie e **26** patenti di guida con **nominativi di copertura** e si è provveduto al rinnovo o al rilascio di **1.306** carte d'identità, **47** passaporti e **1.675** certificazioni di varia natura recanti le **generalità reali** dei titolari.



Inoltre, l'istituzione dei cosiddetti "poli residenziali fittizi", d'intesa con gli Enti Locali, fornisce maggiori possibilità di mimetizzazione per i soggetti tutelati. Nel semestre in esame sono stati effettuati **297 trasferimenti di residenza** presso i poli residenziali in uso al Servizio Centrale di Protezione.

I cittadini stranieri inseriti nei programmi possono risiedere e svolgere attività lavorativa mediante permesso di soggiorno rilasciato per

motivi umanitari (art. 14, comma 1, lettera *c ter* del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 e successive modifiche), in quanto la normativa vigente non consente l'assegnazione di un permesso di soggiorno recante le generalità di copertura.

Quando ritenuto necessario, in ragione di un'esposizione al rischio di grado particolarmente elevato, la Commissione Centrale, a norma del D. Lgs 119/93, può concedere, su richiesta degli interessati, il beneficio del cambiamento delle generalità. Tuttavia, in applicazione del D.M. 161/2004, le posizioni soggettive e le risultanze del casellario giudiziario riferite all'identità originaria vengono travasate, con modalità riservate, sulla nuova identità affinché gli interessati non possano eludere gli obblighi di legge. Tale beneficio può comunque essere revocato contestualmente al programma di protezione nel caso in cui gli interessati commettano gravi violazioni del patto tutorio. Nel primo semestre del 2015 la Commissione Centrale non ha autorizzato alcun cambio delle generalità e non sono stati firmati decreti attributivi di nuove generalità ma sono stati consegnati i **documenti recanti le nuove generalità**, deliberate in precedenza, a **1** testimone e a **3** suoi familiari.

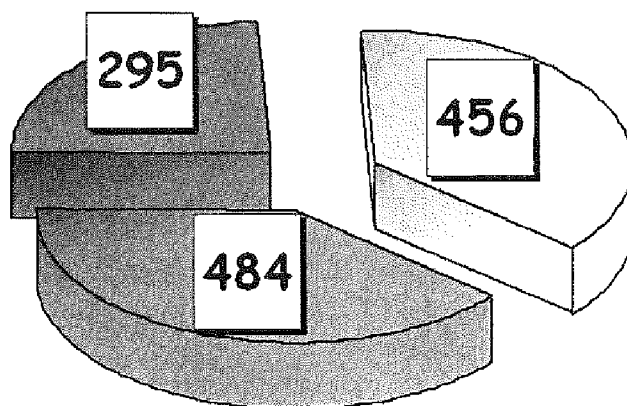
c) La posizione giuridica dei collaboratori

I detenuti collaboratori di giustizia, in base al dettato normativo, sono soggetti a particolari modalità di custodia presso gli istituti di pena, sia per tutelarne l'incolumità personale sia per evitare che abbiano contatti tra di loro.

Essi possono altresì richiedere al Tribunale di Sorveglianza di Roma, previa acquisizione del parere dell'Autorità Giudiziaria che li ha proposti, l'assegnazione al lavoro esterno, la concessione di permessi premio e l'ammissione alle misure alternative alla detenzione, purché abbiano scontato almeno un quarto della pena o, in caso di condanna all'ergastolo, almeno 10 anni (L. 354/75, capo IV). Nel primo semestre del 2015

risultano **484 collaboratori in stato di libertà**, **295 detenuti** in istituti di pena e **456 beneficiari di misure alternative** alla detenzione.

POSIZIONE GIURIDICA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA al 30 giugno 2015



Liberi ■
Ristretti in istituti penitenziari ■
Misure altern. alla detenzione ex art. 13 ter L. 82/91 □

CAPITOLO II

LE MISURE ASSISTENZIALI

a) L'assistenza economica e il contenimento della spesa

Ai soggetti inseriti nel circuito tutorio vengono erogati, nel caso siano impossibilitati a svolgere attività lavorativa, contributi mensili volti a sopperire alle esigenze primarie di mantenimento e commisurati all'entità del nucleo familiare. Inoltre, sono a carico dello Stato il pagamento dei canoni di locazione dei domicili protetti, le spese per sistemazioni alloggiative provvisorie, l'assistenza legale nei procedimenti oggetto della collaborazione, il costo dei trasferimenti per motivi di sicurezza ed esigenze di giustizia, il rimborso delle spese sanitarie, scolastiche e universitarie e, infine, la corresponsione di somme "*una tantum*" per necessità di varia natura, giustificate da irrinunciabili esigenze di sicurezza e, talvolta, sollecitate dalle competenti Autorità Giudiziarie ed erogate in accoglimento di richieste avanzate direttamente dai **testimoni** o dai **collaboratori**.

Nel primo semestre del 2015, la spesa complessiva sostenuta dal Servizio Centrale di Protezione è stata di € **33.639.306,56**, nettamente inferiore alla somma liquidata nel semestre precedente (€ **46.648.441,29**). La ragione di tale flessione è da attribuire ad uno stanziamento di bilancio per l'anno finanziario 2015 più esiguo rispetto alle effettive necessità.

Per tali motivi, l'adempimento di taluni oneri è stato rinviato al semestre successivo come, ad esempio, nel caso del pagamento dei canoni di locazione che sono stati erogati fino a maggio 2015, mentre è in corso la revisione dei contratti al fine di adeguarli alle tariffe di mercato.

Si sottolinea che per quanto attiene agli oneri ex art. 17 vi è stata una notevole riduzione di spesa rispetto agli anni precedenti, legata all'attuazione di un progetto di implementazione della disponibilità di residence e/o unità immobiliari (locate anche per periodi brevi in tutto il

territorio nazionale, ivi comprese le località di origine) con la contestuale erogazione di somme destinate a sopperire alle esigenze primarie dei nuclei familiari (l'importo di tali somme non deve superare l'importo del contributo mensile, che percepiranno i beneficiari a decorrere dalla delibera del programma di protezione, ridotto del 20% in ragione della mancata imputazione di utenze domestiche). La progressiva riduzione dell'utilizzo delle strutture alberghiere con formula di "pensione completa" ha comportato la diminuzione delle risorse destinate agli impegni assunti dalle locali Prefetture ex artt. 13/17, Legge 82/91.

SPESE 1° SEMESTRE 2015		
	EURO	PERCENTUALE
CONTRIBUTI MENSILI	15.040.133,76	44,71
LOCAZIONI	10.777.104,10	32,04
CAPITALIZZAZIONI	2.782.817,92	8,26
ASSISTENZA LEGALE	1.768.601,76	5,26
VARIE	1.115.906,88	3,32
PRIMA SISTEMAZIONE	690.324,48	2,05
FONDI EX ART. 17	557.766,54	1,66
SPESE DI GIUSTIZIA	375.505,98	1,12
ASSISTENZA SANITARIA	283.043,45	0,84
TRASFERIMENTI	248.101,69	0,74
TOTALE SPESE	33.639.306,56	

Nel dettaglio, le spese sono state ripartite dando la priorità al pagamento dei **contributi mensili**, pari ad € 15.040.133,76 (il 44,71% della spesa totale), e dei **canoni di locazione**, pari ad € 10.777.104,10 (il 32,04%). Per la copertura della voce **capitalizzazioni** sono stati erogati € 2.782.817,92 (l'8,26%); per l'**assistenza legale** € 1.768.601,76 (il 5,26%); per le **spese varie** € 1.115.906,88 (il 3,32%); per le **sistemazioni alloggiative provvisorie** (alberghi, residence, ecc.) € 690.324,48 (il 2,05%); per gli **oneri ex art. 17** € 557.766,54 (l'1,66%); per le **spese di**

giustizia € 375.505,98 (l'1,12%); per l'assistenza sanitaria € 283.043,45 (lo 0,84%) e, infine, per i trasferimenti € 248.101,69 (lo 0,74%).

b) L'assistenza sanitaria

I destinatari di misure tutorie accedono alle prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale mediante tessera sanitaria recante, se necessario, generalità di copertura. Qualora ciò non sia possibile, possono presentare istanza di rimborso alla Sezione Assistenza Sanitaria del Servizio Centrale di Protezione, costituita da due medici della Polizia di Stato e da personale di supporto, che, nel primo semestre del 2015, ha esaminato **2.726** istanze di rimborso per l'acquisto di farmaci e prestazioni specialistiche.

Lo stesso ufficio, inoltre, ha provveduto alla conversione di **23** cartelle cliniche necessarie per il proseguimento delle cure in regime di protezione o, viceversa, in previsione della fuoriuscita dal programma, a redigere **45** verbali di Invalidità Civile nonché la documentazione vaccinale dei minori sotto protezione.

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 e ad effettuare visite di carattere medico-legale per il rilascio della patente di guida e/o del porto d'armi. Nel semestre in esame è stata effettuata presso la sede di Roma **una sola** visita di 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, di sostegno diretto nei confronti di **testimoni**,

collaboratori e loro familiari. Nel primo semestre del 2015, si sono svolte **29 trasferte** nel corso delle quali gli psicologi hanno avuto colloqui con:

- **16 testimoni e 28 familiari**, di cui **16 minori**;
- **23 collaboratori e 62 familiari**, di cui **33 minori**.

Presso le due sedi di Roma hanno ricevuto:

- **4 testimoni e 7 familiari**, di cui **3 minori**;
- **10 collaboratori e 17 familiari**, di cui **5 minori**.

Da questi incontri è emerso che la fase iniziale di inserimento nel circuito tutorio, che coincide con l'applicazione delle **misure di tutela ex art. 17 L. 82/91** e, quindi, con l'allontanamento dalla località di origine, risulta incidere negativamente sullo stato emozionale dei soggetti tutelati, in particolar modo sui minori, in ragione delle condizioni di vita caratterizzate da incertezza e provvisorietà.

Tenuto conto di tali difficoltà e delle indicazioni della Commissione Centrale, si è ravvisata l'opportunità di avviare un progetto di prevenzione del disagio psicologico che si concretizza nella possibilità per coloro che sono ammessi al piano provvisorio di protezione di fruire di un incontro di consulenza con gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione. Nel periodo gennaio-giugno 2015 sono stati presi contatti con circa **250** soggetti, avviando colloqui di "counseling" con quanti hanno fornito l'assenso al riguardo. Qualora a seguito di tali incontri vengono rilevate situazioni di disagio, vengono prontamente attivate le opportune misure di assistenza, con il consenso degli interessati.

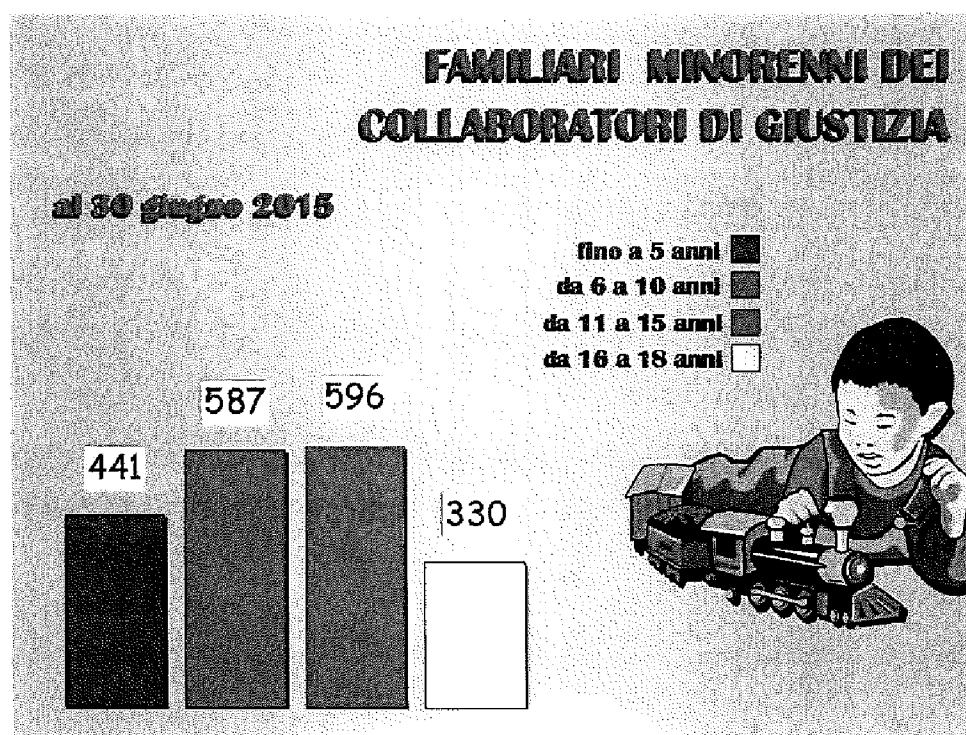
Sia nel periodo iniziale che durante tutta la durata del programma di protezione, la sezione Assistenza Psicologica, di concerto con la sezione operativa e il N.O.P. competente, provvede a individuare in località protetta le figure professionali più adatte al fine di garantire la continuità terapeutica dei trattamenti.

Attualmente è in corso uno studio per la realizzazione di un programma di informatizzazione della rete di contatti, ormai consolidata, con specialisti operanti presso strutture pubbliche e convenzionate di tutto il territorio nazionale al fine di fornire agli interessati un'assistenza completa e capillare. Nel semestre in esame sono stati effettuati 10 incontri con varie figure professionali e con i responsabili dei servizi e delle strutture pubbliche.

Infine, è tuttora in corso la collaborazione con altri centri e strutture della Polizia di Stato volta all'aggiornamento delle modalità operative sia in ambito di formazione del personale che in ambito terapeutico.

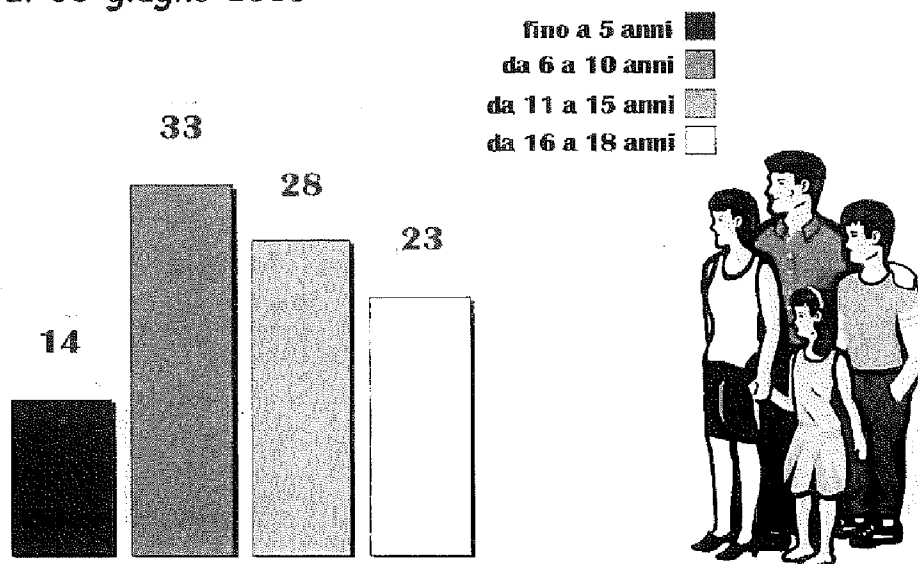
d) I minori

Come già osservato in precedenza, la fascia di popolazione protetta più numerosa e più bisognosa di particolari attenzioni è quella dei minori, in cui risultano complessivamente 2.052 elementi, più un minorenne titolare di programma come testimone.



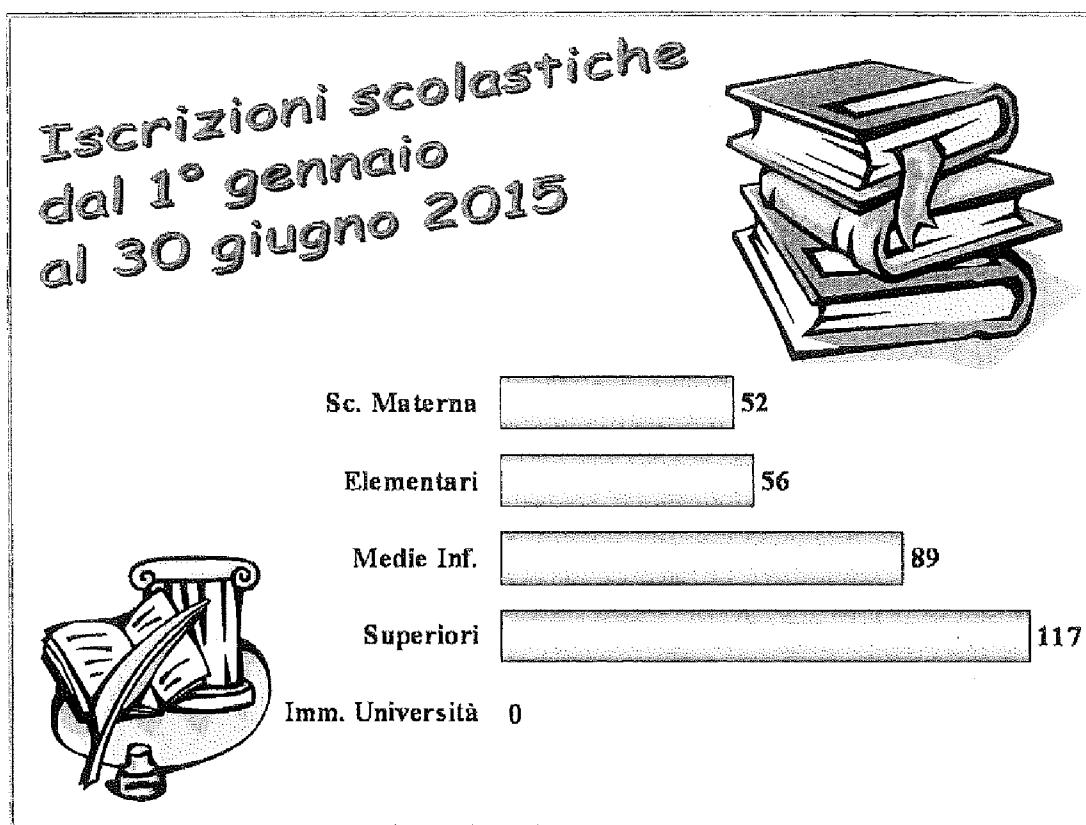
FAMILIARI MINORENNI DEI
TESTIMONI

al 30 giugno 2015



Nella fascia d'età tra gli 0 e i 5 anni risultano **441** familiari di **collaboratori** e **14** di **testimoni**; nella fascia tra i 6 e i 10 anni **587** familiari di **collaboratori** e **33** di **testimoni**; nella fascia tra gli 11 e i 15 anni **596** familiari di **collaboratori** e **28** di **testimoni**; infine, la fascia tra i 16 e i 18 anni comprende **330** familiari di **collaboratori** e **23** di **testimoni**.

Il Servizio Centrale di Protezione si adopera affinché tutti i ragazzi abbiano la possibilità di accedere all'istruzione di ogni ordine e grado anche in caso di trasferimento in località protetta e con eventuali nominativi di copertura. Nel periodo gennaio-giugno 2015, sono state effettuate **52** nuove iscrizioni alla **scuola materna**, **56** alla **scuola elementare**, **89** alla **scuola media inferiore** e **117** alle **scuole superiori**.



Inoltre, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione sono continuamente impegnati nel monitoraggio di questa delicatissima fascia di popolazione che, come già accennato nel paragrafo precedente, risulta essere quella maggiormente colpita dal cambiamento di vita conseguente all'inserimento nel circuito tutorio, soprattutto nella fase iniziale.

e) Il reinserimento socio-lavorativo

La transitorietà del programma di protezione comporta un impegno costante da parte del Servizio Centrale di Protezione affinché i soggetti tutelati possano reinserirsi nel nuovo contesto in cui si vengono a trovare a seguito della scelta di collaborare con la giustizia.

Reperire un'occupazione lavorativa, tuttavia, non è un obiettivo facile da conseguire, in particolare per i collaboratori, sia perché non esistono canali preferenziali per il loro accesso all'impiego sia perché la maggior parte di essi rientra in fasce d'età medio-alte e con scarse competenze professionali.

La normativa in materia (D.M. 13.05.2005 n. 138, approvato in esecuzione dell'art. 13, comma 8, della Legge 82/91) ha previsto le modalità per la conservazione del posto di lavoro per i soggetti tutelati: se **dipendenti pubblici**, i **collaboratori** possono essere collocati in aspettativa non retribuita mentre i **testimoni** hanno diritto al versamento degli oneri contributivi a carico dell'amministrazione di provenienza; se **dipendenti privati**, i soggetti tutelati hanno diritto alla conservazione del posto con sospensione degli oneri retributivi e contributivi a carico del datore di lavoro fino al rientro in servizio. Nel periodo in esame **5** soggetti hanno beneficiato del **collocamento in aspettativa**.

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

Il Servizio Centrale di Protezione, per il tramite delle sue Unità periferiche, si impegna in maniera assidua e costante nel tentativo di individuare occasioni lavorative favorevoli sul territorio, facendosi carico dei connessi oneri burocratici attraverso la Sezione Lavoro che predispone la documentazione necessaria. Nel periodo gennaio-giugno 2015 hanno **reperito un'occupazione** complessivamente **41** soggetti.

Con il 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 dei soli **testimoni** nella Pubblica Amministrazione, il legislatore ha inteso ovviare parzialmente a questa lacuna del sistema tutorio.

Sulla scia della normativa a livello nazionale, la **Regione Sicilia** ha promulgato la Legge 26 agosto 2014, n. 22, recante benefici in favore dei testimoni di giustizia, da cui è scaturito il protocollo d'intesa tra la medesima Regione e la Commissione Centrale, i cui effetti saranno illustrati nel capitolo dedicato ai testimoni.

Ciononostante, fino ad ora i migliori risultati ai fini del reinserimento socio-lavorativo dei soggetti tutelati sono stati prodotti dalla capitalizzazione delle misure assistenziali, prevista dall'art. 10, comma 15, del D.M. 161/2004. In tal modo 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 primo semestre 2015, la Commissione Centrale ha disposto la capitalizzazione per **1 testimone** e **20 collaboratori**.

CAPITOLO III

LA CESSAZIONE DEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE

La cessazione degli impegni processuali dei titolari di programma di protezione, con la conseguente progressiva riduzione dell'indice di esposizione al rischio, determinano la scadenza delle misure tutorie. Tuttavia le stesse possono essere revocate prima del tempo nel caso in cui gli interessati violino il codice comportamentale sottoscritto al momento dell'ingresso nel circuito tutorio oppure commettano reati indicativi del reinserimento nell'ambito della criminalità.

Il Servizio Centrale di Protezione svolge la sua attività di controllo per il tramite dei Nuclei Operativi di Protezione, segnalando alla Commissione Centrale tutti gli eventuali comportamenti contrari allo "status" di persona protetta. Nel primo semestre del 2015 sono state inviate complessivamente **43** segnalazioni riguardanti **36** collaboratori.

Al termine di una complessa istruttoria, che comporta l'acquisizione del parere dell'Autorità Giudiziaria proponente e della Direzione Nazionale Antimafia, la Commissione delibera l'eventuale estromissione dai programmi di protezione. Nel semestre in esame sono stati emessi **9** provvedimenti di revoca per i collaboratori.

Tali provvedimenti possono essere impugnati presentando ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica della delibera della Commissione. In base alla Legge 205/2000 ed al successivo D.Lgs 104/2010, che hanno riformato la materia dei ricorsi amministrativi, l'atto di revoca non produce effetti nelle more dei termini di presentazione del ricorso e della decisione cautelare del giudice amministrativo, qualora venga presentata l'istanza di sospensiva. Nel periodo gennaio-giugno 2015 sono stati presentati al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio **22** ricorsi da parte di collaboratori di giustizia avverso provvedimenti della Commissione di revoca del programma di protezione.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Considerando che il **testimone** di giustizia è un soggetto ben distinto dal **collaboratore** in quanto è del tutto estraneo al contesto delle associazioni criminali, non è socialmente pericoloso e rende allo Stato un servizio civico, con l'entrata in vigore della Legge 45/2001 è stata codificata la netta distinzione tra le due figure, prevedendo interventi differenti sia di natura economica che assistenziale con l'obiettivo di ridurre al minimo i disagi della vita sotto protezione e di mantenere o ripristinare il tenore di vita condotto precedentemente all'ingresso nel circuito tutorio.

Pertanto, per i soli testimoni, la normativa prevede l'applicazione delle speciali misure di protezione in loco, sentito il Prefetto del luogo di residenza e fatti salvi i requisiti di sicurezza. La possibilità di permanere in località di origine e di proseguire la propria attività lavorativa consente al testimone di evitare i disagi materiali e psicologici dello sradicamento dall'ambiente che gli è familiare, costituendo altresì un'arma di contrasto contro la criminalità organizzata. Nel periodo gennaio-giugno 2015 su **84** testimoni censiti **16** risultano **protetti in località d'origine**.

A **4** soggetti sono stati assegnati i **fondi ex art. 17** della Legge 82/91, richiesti dal Prefetto del luogo ove dimorano, in quanto segnalati dall'Autorità Giudiziaria come possibili destinatari di misure tutorie con lo status di **testimone**.

In caso di trasferimento in località protetta, sia per scelta personale del testimone stesso che per motivi di sicurezza, oltre alle misure ordinarie di assistenza economica sono previsti contributi *una tantum* per sostenere spese di varia natura come l'acquisto di vestiario, materiale didattico, mobili, viaggi, cure mediche e odontoiatriche, ecc., il cui importo viene determinato dalla Commissione Centrale. La stessa Commissione delibera altresì sulla corresponsione, in caso di cessazione dell'attività lavorativa

degli interessati, di una somma a titolo di mancato guadagno prevista unicamente per i testimoni che non hanno già beneficiato delle **elargizioni antiracket** previste dalla Legge 44/1999. Nel semestre in esame **2** testimoni hanno usufruito di tale fondo.

Quando il trasferimento in località protetta diventa definitivo, il testimone, ai sensi dell'art. 16 *ter*, comma 3, della Legge 82/91, ha diritto ad ottenere l'acquisizione dei propri beni immobili al patrimonio dello Stato dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato. Nel semestre in esame risultano in corso di perfezionamento le procedure per l'acquisizione di **2 immobili**.

Per quanto concerne il reinserimento nel mondo del lavoro, nel semestre precedente è stato siglato il protocollo d'intesa tra la Commissione Centrale e la Regione Sicilia, con il quale sono stati definiti i criteri e le modalità di assunzione per chiamata diretta dei testimoni di giustizia, che rappresenta il primo passo verso l'attuazione del dettato normativo sancito con il D.L. 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge 125/2013. Sulla scorta di tale accordo, in questo semestre, **40** testimoni hanno presentato **istanza di assunzione alla Regione Sicilia**, di essi **12** hanno già preso servizio, **13** hanno firmato il contratto di assunzione e sono in attesa di prendere servizio mentre i rimanenti sono in attesa di valutazione dei requisiti.

Tuttavia si sottolinea che l'inserimento nella Pubblica Amministrazione non può essere ritenuto l'unico sbocco occupazionale del testimone, il quale deve essere posto comunque nelle condizioni di realizzare il proprio percorso lavorativo anche in piena autonomia.

Pertanto la capitalizzazione delle misure assistenziali costituisce il migliore strumento di reinserimento economico e sociale. Per i testimoni si calcola estendendo i termini per determinare l'importo della somma spettante fino a 10 anni di contributi mensili, a cui si può aggiungere, su richiesta degli interessati, l'erogazione a titolo di risarcimento del cosiddetto "danno biologico", che viene accertato dal Servizio di

Consulenza, in campo sanitario e medico-legale, dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. Nel periodo gennaio-giugno 2015 è stata deliberata la capitalizzazione per 1 testimone.

L'esperienza maturata ha tuttavia dimostrato che, al di là delle previsioni normative che sono di carattere generale, è necessario improntare la gestione dei testimoni sul criterio dell'elasticità, tenendo in considerazione la specificità della posizione sociale, personale e familiare di ognuno di essi per favorire il loro recupero sociale e agevolare la realizzazione delle aspirazioni personali.

Conseguentemente negli ultimi anni si è dato particolare impulso all'attività di sostegno psicologico ad essi destinata al fine di valutare le singole situazioni e individuare le soluzioni più appropriate per ogni caso, cercando nel contempo di fornire, soprattutto nella fase di ammissione alle misure tutorie, corrette e precise informazioni su diritti e doveri connessi allo status di testimone.

CAPITOLO V

LA FORMAZIONE DEL PERSONALE

La complessità dei compiti e delle attività che ruotano intorno alla gestione della popolazione protetta richiede una specifica preparazione del personale operante nel settore. Pertanto, alla conclusione del progetto *“Ricerca e studio della stesura del profilo professionale e psicoattitudinale per gli operatori del Servizio Centrale di Protezione e dei Nuclei Operativi di Protezione”*, sono stati definiti i requisiti che devono essere posseduti da coloro che aspirano ad essere assegnati presso i suddetti uffici e sono state stabilite le procedure di selezione. Inoltre, in previsione dell’attribuzione della qualifica di operatore S.C.P. e N.O.P., sono stati previsti corsi di addestramento per coloro che verranno selezionati per l’inserimento nei ruoli.

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

Nel semestre in esame si sono svolti presso l’Istituto per Ispettori della Polizia di Stato di Nettuno il **3° Corso di aggiornamento per il personale in servizio dei Nuclei Operativi di Protezione e del Servizio Centrale di Protezione**, dal 14 al 16 aprile, e il **18° Corso di addestramento interforze per gli operatori del Servizio Centrale di Protezione**, dal 18 al 22 maggio, cui hanno partecipato rispettivamente 55 e 30 operatori.

Nel primo semestre del 2015, il sistema tutorio ha registrato un lieve incremento del numero dei collaboratori di giustizia, a fronte della diminuzione di una sola unità dei testimoni, dimostrando ancora piena vitalità ed efficacia.

Nel riconoscere l'importanza strategica del ruolo dei collaboratori e dei testimoni di giustizia, che si rivelano ancora oggi un valido strumento di contrasto alla criminalità organizzata, il Servizio Centrale di Protezione continua a dispiegare tutte le risorse umane e finanziarie di cui dispone per gestire il considerevole numero di persone beneficiarie del programma tutorio.

Anche per il semestre in argomento l'attenzione viene focalizzata sulla problematica, ritenuta di primaria importanza, del reinserimento sociale. In quest'ottica il Servizio Centrale di Protezione svolge costantemente un'azione informativa e di raccordo, creando le premesse per consentire ai tutelati il ritorno ad una vita normale riacquisendo un'esistenza autonoma e dignitosa.

I risultati conseguiti, benché incoraggianti, non possono essere definiti risolutivi attese le obiettive difficoltà del mercato del lavoro, determinate per un verso da un'economia in crisi e, ancor di più, dalle condizioni soggettive dei tutelati che, sovente in età avanzata e fuori dal circuito lavorativo da lungo tempo, a volte non sono neanche in possesso di un titolo di studio o di un attestato professionale idoneo all'apertura di un varco lavorativo.

A tal proposito, è in fase di studio un istituto alternativo alla cosiddetta "capitalizzazione" (ossia l'elargizione di una somma di denaro per agevolare l'interessato nel momento della fuoriuscita dal programma tutorio) considerando che, come dimostrato dall'esperienza maturata, essa si è spesso tradotta in una forma di mero assistenzialismo e che la somma erogata non sempre è stata investita in progetti economici per cui, col

trascorrere del tempo, la somma stessa si è esaurita e il beneficiario si è ritrovato nuovamente privo di risorse finanziarie.

Per quanto invece riguarda l'attuazione del programma di assunzione dei testimoni di giustizia nella Pubblica Amministrazione, ai sensi della Legge 30 ottobre 2013, n. 125, si evidenzia che la previsione del dettato normativo contempla il riconoscimento del diritto di assunzione sia per i soggetti ammessi allo speciale programma di protezione sia per coloro che non sono più sottoposti alle misure tutorie. E' in corso presso il Servizio Centrale di Protezione la valutazione delle istanze degli aventi diritto e l'individuazione dei requisiti richiesti.

Esaminando nel dettaglio gli atti normativi prodromici all'emanazione della Legge 30 ottobre 2013, n. 125, la materia è disciplinata dalla Legge 15 marzo 1991, n. 82, modificata dalla Legge 13 febbraio 2001, n. 45, che, all'articolo 13, comma 8, prevede le modalità di reinserimento sociale dei collaboratori e dei testimoni di giustizia.

In particolare, il D.M. 13 maggio 2005, n. 138, assicura ai testimoni, già dipendenti pubblici, la conservazione del posto di lavoro ovvero il trasferimento del posto di lavoro con sospensione degli oneri retributivi e previdenziali a carico del datore di lavoro fino al rientro in servizio dei medesimi.

Da ultimo, il D.L. 101/2013, convertito nella Legge 30 ottobre 2013, n. 123, più volte citata, ha apportato una sostanziale innovazione, prevedendo l'assunzione nella Pubblica Amministrazione in favore dei testimoni di giustizia. Con riguardo a tale previsione normativa occorre rilevare che quest'ultima deve essere riferita unicamente ai testimoni di giustizia titolari dello speciale programma di protezione e non anche a coloro che risultano inseriti in un programma provvisorio.

Un importante elemento di novità è rappresentato dall'accoglimento da parte della Regione Sicilia delle istanze di assunzione presentate, ai sensi della Legge n. 22 del 26 agosto 2014, dai testimoni di giustizia che

abbiano reso la propria testimonianza in procedimenti penali per reati di mafia, incardinati presso le Autorità Giudiziarie aventi sedi in Sicilia.

Nello specifico, nel primo semestre del 2015, sono state assunte una dozzina di persone che hanno preso regolarmente servizio; altri 13 testimoni hanno sottoscritto il contratto di assunzione e sono in attesa di assegnazione. Si tratta di un primo riscontro a coronamento del generale impegno profuso dal Vice Ministro Filippo Bubbico.

La finalità che tale legge intende conseguire è quella di offrire ulteriori opportunità a persone che, fornendo testimonianza, hanno dato un lodevole esempio di senso civico.

Per concludere, il Servizio Centrale di Protezione continua a svolgere un ruolo nevralgico in questo delicato e complesso settore, esercitando ininterrottamente la propria opera di assistenza e tutela nei confronti dei soggetti coinvolti nel sistema.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 4,00



170910012860