

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

---

**Doc. XCI**  
**n. 8**

## RELAZIONE

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

(Secondo semestre 2015 e primo semestre 2016)

*(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**

(MINNITI)

---

**Comunicata alla Presidenza il 20 febbraio 2017**

---



MINISTERO  
DELL'INTERNO

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

Commissione Centrale ex art. 10 legge 82/1991

Servizio Centrale di Protezione

secondo semestre 2015 e primo semestre 2016



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

---

Commissione Centrale ex art. 10 legge 82/91  
Servizio Centrale di Protezione

secondo semestre 2015 e primo semestre 2016

## INDICE

Introduzione

Documento I

La Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

Documento II

Il Servizio Centrale di Protezione

Considerazioni conclusive

## INTRODUZIONE

La relazione sulle speciali misure di protezione di coloro che collaborano con la giustizia (testimoni e collaboratori di giustizia) e dei loro familiari, prevista dall'art. 16 della legge n. 82/1991, mira ad offrire con cadenza semestrale alle Istituzioni parlamentari un quadro informativo preciso per conoscere il sistema tutorio nelle sue peculiarità amministrative e nella sua complessità operativa.

Nel corso dell'applicazione ultraventennale della disciplina sulla protezione dei dichiaranti a fini di giustizia, le mafie hanno cambiato fisionomia e strategia di azione e tuttavia il fenomeno della collaborazione con la giustizia non ha perso di importanza: ciò sancisce la necessità perdurante di un sistema di protezione e supporto per quanti rendono dichiarazioni alla giustizia, sia che si tratti di collaboratori<sup>1</sup>, sia che ci si riferisca alla diversa figura dei testimoni di giustizia<sup>2</sup>.

Il testimone di giustizia è il cittadino che informa l'Autorità Giudiziaria di fatti costituenti reato per esserne stato testimone oculare o, più spesso, la vittima.

Il collaboratore di giustizia è il soggetto organico a un sodalizio criminale che decide di dissociarsene, fornendo all'Autorità Giudiziaria informazioni sulla struttura dell'organizzazione criminale e sui fatti di reato commessi dai suoi affiliati.

Le recenti innovazioni che hanno interessato il sistema tutorio, frutto di previsioni normative e di scelte organizzative, impongono una rivisitazione dell'elaborazione della relazione semestrale, per dare conto del lavoro e delle decisioni assunte dalla Commissione Centrale e del ruolo di gestione tecnico-operativa del Servizio Centrale di Protezione.

La relazione semestrale vuole così offrire uno strumento di conoscenza e comprensione della protezione speciale dei collaboranti con la giustizia; protezione speciale che, per le proprie caratteristiche di riservatezza, ha troppo spesso prestato il fianco a tentativi di strumentalizzazione o mistificazione ad opera di quanti

---

<sup>1</sup> N. 1.253 collaboratori di giustizia e n. 4710 congiunti al 31 dicembre 2015; n. 1277 collaboratori e n. 4915 congiunti al 30 giugno 2016.

<sup>2</sup> N. 78 testimoni di giustizia e n. 247 congiunti al 31 dicembre 2015; n. 78 testimoni e n. 255 congiunti al 30 giugno 2016.

dimenticano la missione del sistema pur di screditarne le peculiarità o, peggio, di sfruttarne i benefici.

La presente relazione, riferita al 2° semestre 2015 e al primo semestre 2016, descrive quindi l'attività della Commissione Centrale (**Documento I**) e l'attività del Servizio Centrale di Protezione (**Documento II**).

Al termine vengono riportate le valutazioni conclusive formulate dagli attori del sistema di protezione.

## **DOCUMENTO I**

**La Commissione Centrale per la  
definizione e applicazione delle  
Speciali Misure Di Protezione**



Baricentro del sistema delle speciali misure di protezione è la Commissione Centrale presso il Ministero dell'Interno, prevista dall'art. 10 della legge n. 82/1991<sup>3</sup>.

Organo di alta amministrazione con ampi margini di discrezionalità nell'esercizio delle proprie attribuzioni, la Commissione è stata individuata dal Legislatore quale strumento di equilibrio tra le diverse istanze sottese alla materia, quella della collaborazione con l'Autorità giudiziaria, finalizzata a rafforzare l'attività di contrasto alla criminalità (Ministero della Giustizia) e quella di politica criminale, volta a implementare la capacità di prevenzione dei reati (Ministero dell'Interno).

Composta da un Vice Ministro o Sottosegretario di Stato all'Interno che la presiede, da due magistrati e da cinque funzionari e ufficiali<sup>4</sup>, la Commissione Centrale ha il potere dovere di valutare e decidere in ordine alle proposte di ammissione a speciali misure di protezione provenienti dalle Procure della Repubblica. Sull'applicazione delle misure speciali svolge una funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti del Servizio Centrale di Protezione e di altri organi, in vario modo coinvolti nell'esecuzione delle misure tutorie disposte, attraverso determinazioni di massima a valenza generale.

Invero, una popolazione di oltre 6.000 tutelati ha generato un'esperienza amministrativa che la Commissione Centrale ha inteso sedimentare nel tempo mediante l'adozione di disposizioni generali pensate per ricondurre ad unità – per quanto possibile – la varietà dei casi prospettati, i vissuti dei soggetti sottoposti a protezione, le motivazioni sottese a determinate scelte, i percorsi utili alla realizzazione degli obiettivi previsti dall'intero sistema di protezione.

Le delibere di massima – anche strumento di indirizzo e raccordo con l'autorità giudiziaria, utile a chiarire o dettagliare alcuni aspetti problematici della

---

<sup>3</sup> La Commissione è istituita con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia, sentiti i Ministri interessati.

<sup>4</sup> I componenti diversi dal Presidente sono preferibilmente scelti tra coloro che hanno maturato specifiche esperienze nel settore e che sono in possesso di cognizioni relative alle attuali tendenze della criminalità organizzata, ma che non sono addetti ad uffici che svolgono attività di investigazione, di indagine preliminare sui fatti o procedimenti relativi alla criminalità organizzata di tipo mafioso o terroristicо-eversivo. I due magistrati sono designati dal Ministero della Giustizia. I cinque funzionari e ufficiali sono designati, per prassi, rispettivamente da ciascuna forza di polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza), dalla Direzione Investigativa Antimafia e dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

normativa, nonché delle pronunce giurisprudenziali intervenute in materia – si pongono di fatto come innesco di un circolo virtuoso attraverso cui il sistema delle misure di protezione costantemente si alimenta.

Accanto alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo per l'ambito strettamente giudiziario, infatti, la Commissione Centrale rappresenta insieme un importante osservatorio sui fenomeni criminali e il terminale di un patrimonio informativo unico, composto, da un lato, dalle proposte provenienti dalle diverse Procure delle Repubblica e, dall'altro, dalle informazioni trasmesse dal Servizio Centrale di Protezione, relativamente alle esigenze di protezione speciale in capo a ciascun tutelato.

Riconoscere lo *status* di testimone o di collaboratore, estendere o meno le speciali misure di protezione ai congiunti, accordare le diverse forme di assistenza personale, erogare (e in che misura) forme di sostegno economico e individuare le modalità per verificarne l'impiego costituiscono solo alcuni esempi di un'attività valutativa piena, punto di equilibrio e di tenuta complessiva del sistema, alimentato da interessi contrapposti e da istanze centrifughe.

La Commissione, essendo organo collegiale titolare di poteri istruttori, decisionali e di indirizzo, con funzione prevalentemente di amministrazione attiva, si avvale di un'apposita struttura – la Segreteria – costituita all'interno dell'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia<sup>5</sup>.

La Segreteria della Commissione Centrale<sup>6</sup> opera esclusivamente in funzione delle esigenze della Commissione, al cui Presidente risponde dell'attività svolta. Oltre a svolgere funzioni di istruttoria e approfondimento necessarie per consentire alla Commissione Centrale l'emissione delle proprie delibere – di cui redige il testo con la verbalizzazione del relativo procedimento di adozione – cura la predisposizione di risposte per gli atti di sindacato parlamentare, nonché delle memorie per l'Avvocatura

---

<sup>5</sup> La Commissione, inoltre, può avvalersi del Servizio Centrale di Protezione per lo svolgimento dei compiti di istruttoria.

<sup>6</sup> Istituita con D.M. 6 dicembre 1996.

Generale dello Stato relative ai ricorsi di natura giurisdizionale interposti dagli interessati avverso i provvedimenti adottati dalla Commissione<sup>7</sup>.

Su un totale di 4630 fascicoli<sup>8</sup>, i dati relativi ai collaboratori e ai testimoni di giustizia vengono inseriti in un archivio informatico che consente di estrapolare i riferimenti di interesse per ogni singola determinata attività<sup>9</sup> ovvero assemblati per categorie e argomenti<sup>10</sup>.

A conclusione di ciascuna istruttoria, i nominativi e i dati identificativi dei collaboratori o dei testimoni di giustizia interessati sono inseriti, in ordine cronologico, in apposito registro informatico, suddiviso per argomenti, da cui si attinge per predisporre l'ordine del giorno delle sedute della Commissione.

Nel corso di ciascuna riunione, sono mediamente esaminate 30/40 posizioni, secondo una suddivisione per argomento che tiene conto dell'ordine cronologico delle posizioni, privilegiando comunque l'urgenza delle esigenze emergenti.

Nel secondo semestre 2015, si sono tenute n. 20 sedute della Commissione, nel corso delle quali sono state adottate n. 264 delibere relative ai testimoni e n. 649 delibere relative ai collaboratori.

Durante il primo semestre 2016, nel corso delle n. 23 sedute della Commissione, sono state adottate n. 138 delibere relative ai testimoni e n. 811 delibere relative ai collaboratori.

Di seguito sono graficamente rappresentate le delibere più significative adottate dalla Commissione Centrale<sup>11</sup>.

---

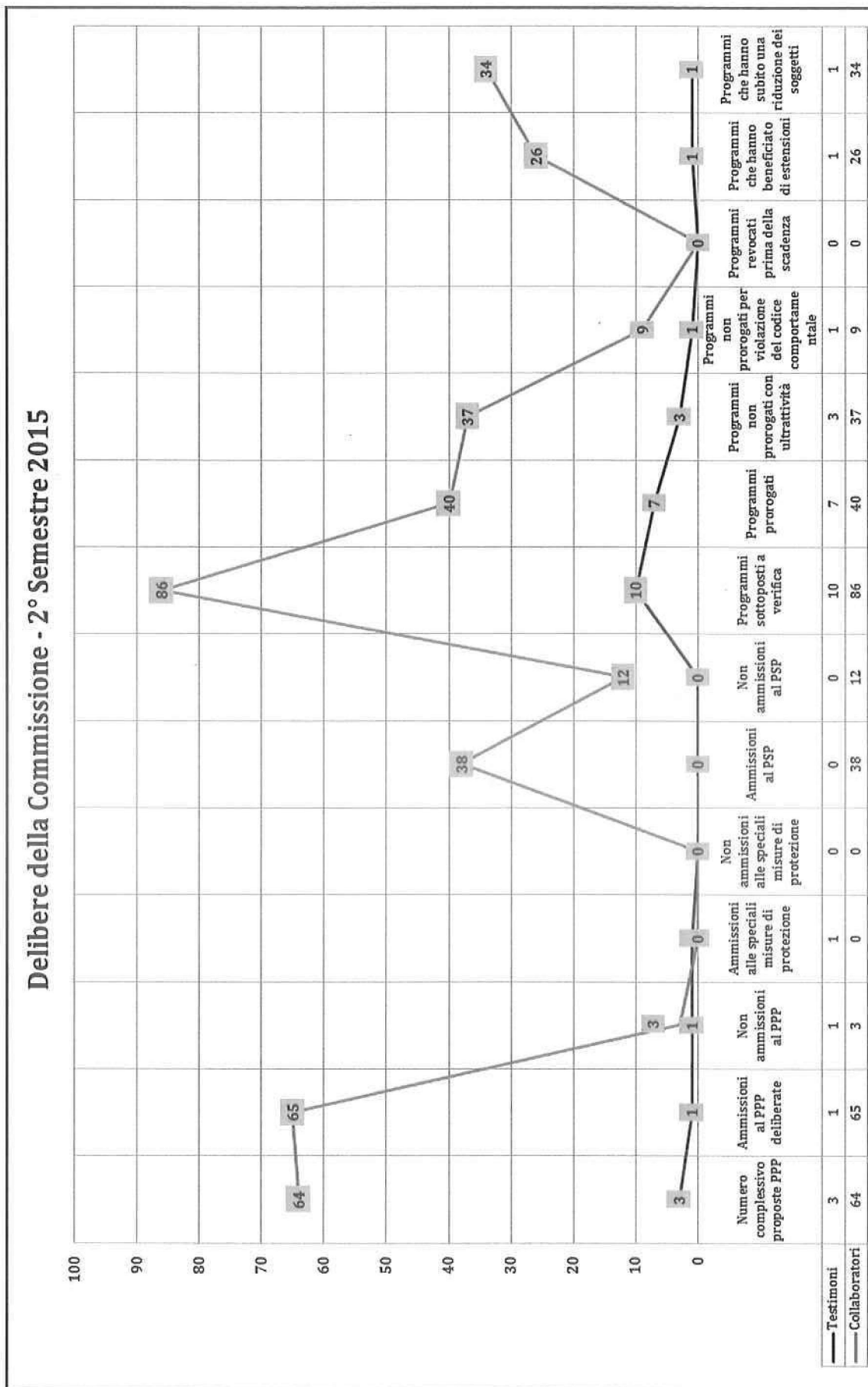
<sup>7</sup> Nel corso del secondo semestre 2015, sono stati presentati n. 31 ricorsi al T.A.R. Lazio; nel corso del primo semestre 2016, ne sono stati presentati n. 33.

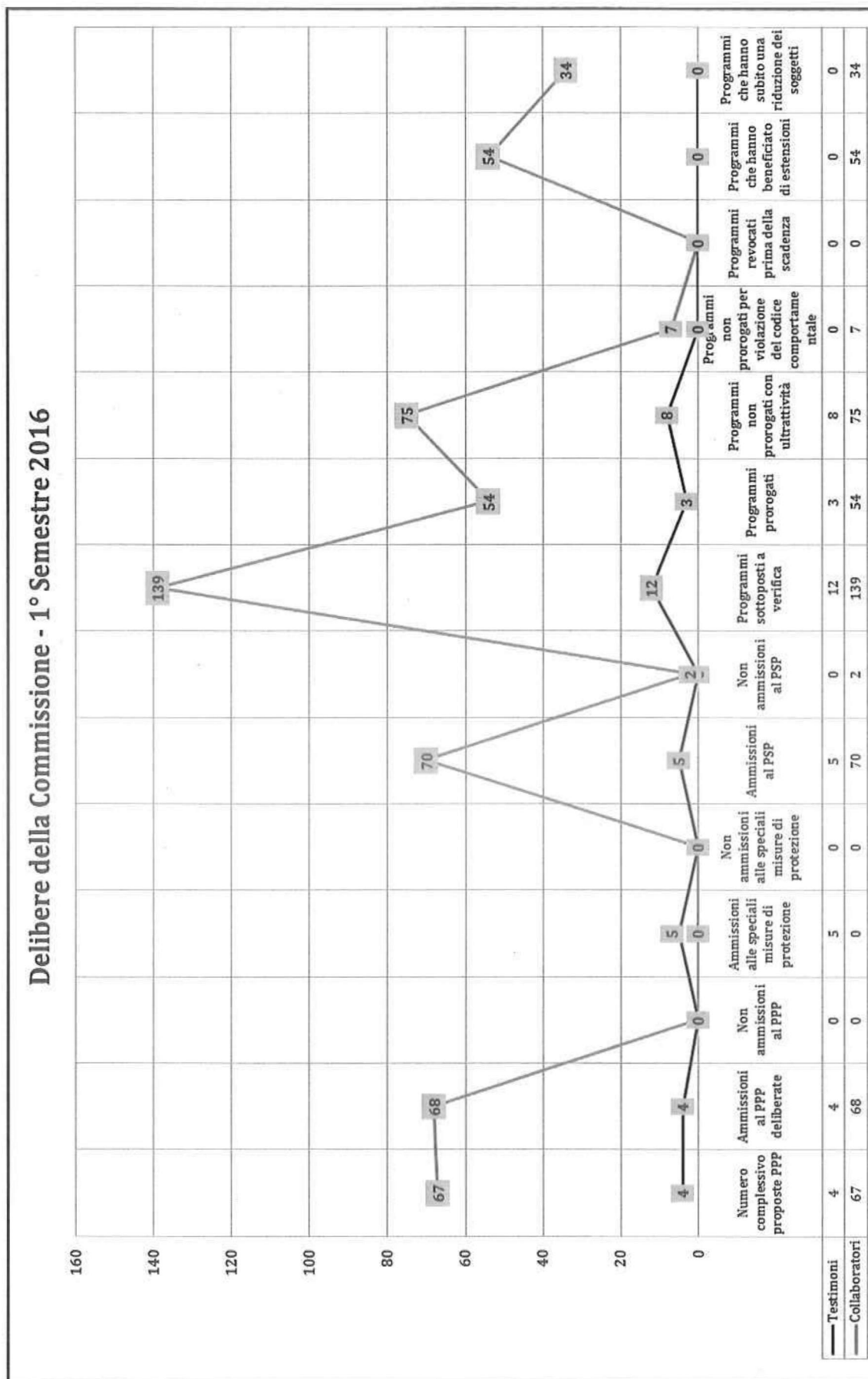
<sup>8</sup> Di cui 1002, allo stato, non attivi per assenza di istanze e/o di vicende che possano determinare l'esigenza di provvedere in merito.

<sup>9</sup> Per esempio, individuazione della data di scadenza del programma speciale di protezione.

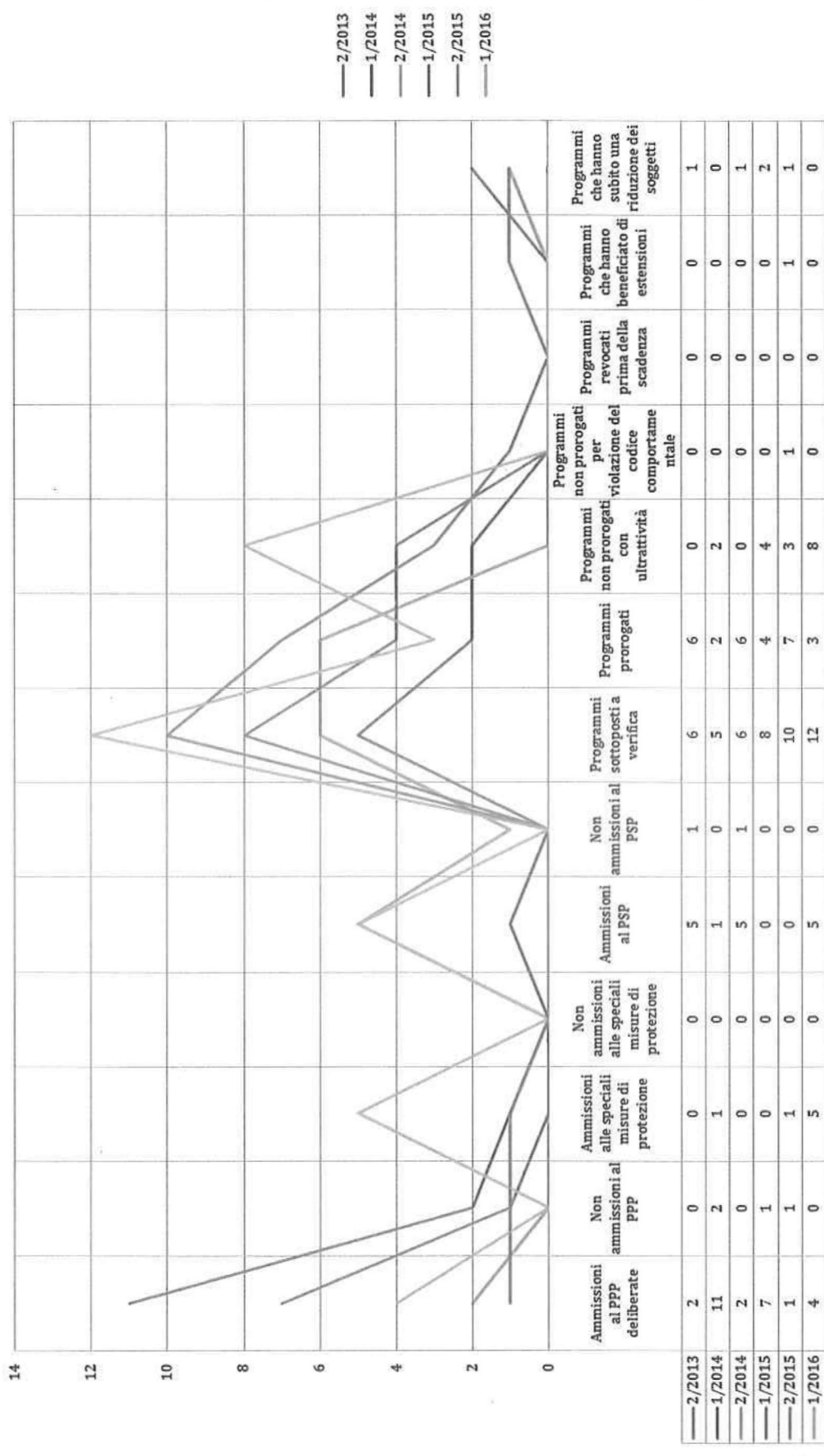
<sup>10</sup> Per esempio, quanti collaboratori ammessi in un determinato periodo, quante e quali Procure hanno avanzato proposte di ammissione alle speciali misure di protezione.

<sup>11</sup> Le ulteriori delibere adottate hanno natura prevalentemente istruttoria o sono afferenti al contenzioso amministrativo scaturito dai provvedimenti della Commissione Centrale.

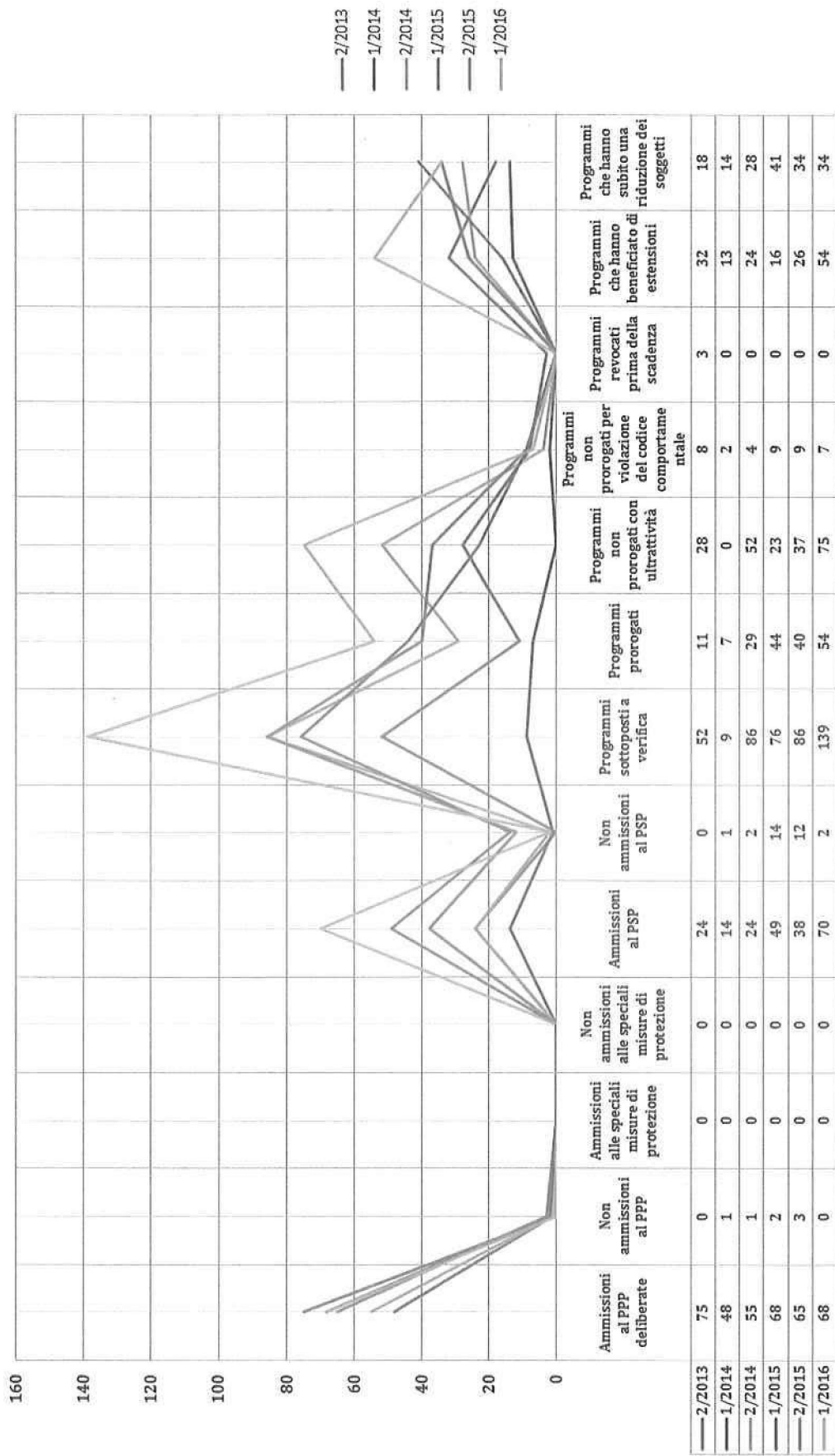




### Delibere della Commissione Triennio Luglio 2013 - Giugno 2016 Relative a Testimoni



**Delibere della Commissione Triennio Luglio 2013 - Giugno 2016  
Relative a Collaboratori**



\*\*\*

Nel mese di ottobre 2015, presso l'Accademia Nazionale dei Lincei, è stato presentato il rapporto redatto a cura del Gruppo di lavoro in materia di misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia.

Esso è stato istituito con decreto del Ministro dell'Interno, presso la Segreteria del Viceministro, Presidente della Commissione, per avviare, sulla base delle indicazioni e proposte di intervento già emerse dal lavoro della Commissione Centrale e dalle audizioni dei soggetti del sistema di protezione, una riflessione di carattere generale sull'attuale modello organizzativo del sistema di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia.

Composto da magistrati, da studiosi di economia aziendale e di economia delle amministrazioni pubbliche, psicologi ed esperti di diritto amministrativo e management pubblico, su impulso del Presidente della Commissione Centrale, il Gruppo è stato incaricato di svolgere i necessari approfondimenti sul sistema di protezione, predisponendo, all'esito, le soluzioni tecniche, organizzative e normative da sottoporre alla stessa Commissione Centrale.

Il Gruppo di lavoro ha espresso *“un giudizio complessivamente positivo sulla normativa vigente, che non si ritiene bisognevole di cambiamenti sostanziali nel suo impianto generale. Essa si presenta invero con caratteristiche di ampiezza, elasticità e programmaticità di dettato tali da consentire all'operatore la lettura ermeneutica agevole anche in chiave sistematico-teleologica”*.

Il Gruppo di lavoro ha inteso, conseguentemente, sottolineare il rilievo delle delibere cosiddette di massima della Commissione Centrale, utili *“a ridisegnare i profili organizzativi del sistema di protezione, con la puntualità e la competenza che solo chi approfondisce le questioni della protezione può individuare e delineare con nettezza”*.

Il Gruppo di lavoro ha, quindi, approfondito, come espressamente richiesto dal decreto istitutivo, alcuni temi rivelatisi di particolare complessità nella pratica amministrativa, sia con riguardo all'attività della Commissione Centrale che a quella del Servizio Centrale di Protezione. Specifica attenzione è stata dedicata al sostegno



psicologico della popolazione assistita, all'adeguatezza delle misure di assistenza economica, con particolare riguardo al riconoscimento dello *status* di testimone di giustizia e alla valutazione dei progetti di reinserimento sociale presentati al termine delle misure di protezione, all'adozione di misure programmatiche, organizzative e di semplificazione procedurale, anche nell'ottica della costruzione di un sistema di protezione coerente con la storia personale del beneficiario.

Sulle proposte di correttivi formulate, la Commissione, nell'ambito della propria competenza, ha avviato subito una riflessione per l'adozione di atti deliberativi generali o convenzionali.

I profili maggiormente discussi sono stati quelli relativi ai testimoni di giustizia, le cui criticità di inquadramento e gestione coinvolgono la Commissione in una continua opera di approfondimento e aggiornamento.

In particolare, le determinazioni raggiunte hanno riguardato:

- la corretta attribuzione dello status di testimone di giustizia, indispensabile per evitare che ai benefici previsti dalla legge possano accedere soggetti con significative evidenze di intraneità ai contesti criminali su cui rendono dichiarazioni all'Autorità Giudiziaria;
- il riconoscimento del beneficio del mancato guadagno, a scongiurare il rischio che il testimone di giustizia il quale sia stato anche vittima di estorsione e/o usura duplichi i benefici economici previsti dalla legge in via alternativa;
- l'individuazione dei requisiti necessari all'acquisizione dei beni del testimone di giustizia al patrimonio dello Stato, a potenziare l'assistenza economica riconosciuta ai protetti;
- la previsione di un ulteriore beneficio economico, a ristorare il disagio psicologico subito a causa della testimonianza resa;
- la definizione di una procedura per l'assunzione dei testimoni di giustizia nella Pubblica Amministrazione, a consentire il migliore reinserimento socio-lavorativo per chi ha operato una così rilevante scelta di legalità.

Con riguardo ai collaboratori di giustizia, la Commissione ha approfondito il tema della cd. capitalizzazione delle misure di assistenza, ovvero dell'erogazione di somme al termine del programma speciale di protezione, al fine di agevolare il reinserimento sociale dei tutelati.

\*\*\*

E' testimone di giustizia chi assume rispetto al fatto o ai fatti delittuosi in ordine ai quali rende le dichiarazioni esclusivamente la qualità di persona offesa dal reato, ovvero di persona informata sui fatti o di testimone, purché nei suoi confronti non sia stata disposta o non sia in corso di applicazione una misura di prevenzione<sup>12</sup>. La nettezza della disposizione normativa cela le difficoltà interpretative e applicative – per le implicazioni che ne conseguono – che hanno impegnato e quotidianamente impegnano la Commissione nel governare uno *status* che, lungi dal costituire un approdo sicuro, presenta invero quasi i connotati di una clausola generale, formula aperta e fluida che si cristallizza solo all'esito di un lungo processo di selezione valutativa.

Cruciale, infatti, è l'attribuzione dello *status* di testimone di giustizia in ragione del contenuto delle misure di protezione, anche economiche, previste dalla normativa vigente<sup>13</sup>.

---

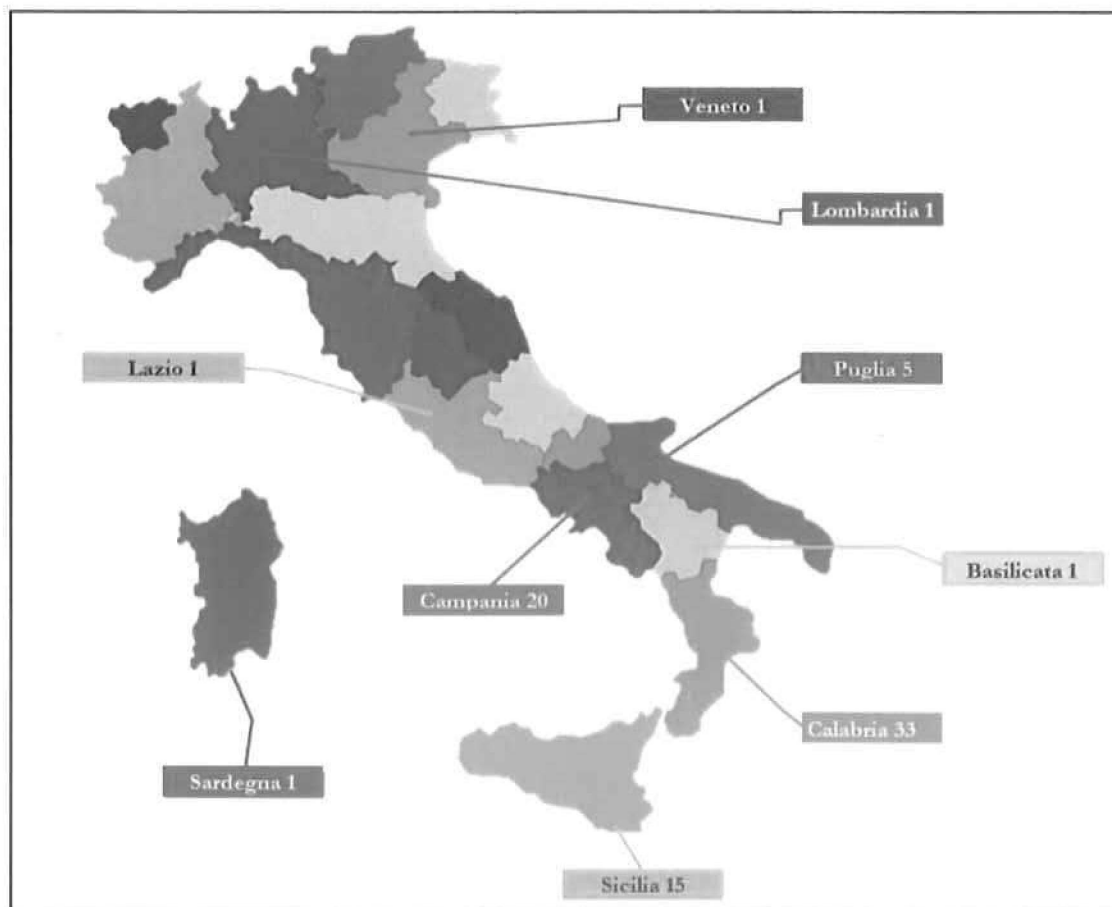
<sup>12</sup> Art. 16 bis, comma 1, legge n. 82/1991.

<sup>13</sup> L'art. 16 ter della legge n. 82/1991 prevede infatti:

1. I testimoni di giustizia cui è applicato lo speciale programma di protezione hanno diritto:

- a) a misure di protezione fino alla effettiva cessazione del pericolo per sé e per i familiari;
  - b) a misure di assistenza, anche oltre la cessazione della protezione, volte a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma, fino a quando non riacquistano la possibilità di godere di un reddito proprio;
  - c) alla capitalizzazione del costo dell'assistenza, in alternativa alla stessa;
  - d) se dipendenti pubblici, al mantenimento del posto di lavoro, in aspettativa retribuita presso l'amministrazione dello Stato al cui ruolo appartengono, in attesa della definitiva sistemazione anche presso altra amministrazione dello Stato;
  - e) alla corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, concordata con la commissione, derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa propria e dei familiari nella località di provenienza, sempre che non abbiano ricevuto un risarcimento al medesimo titolo, ai sensi della legge 23 febbraio 1999, n. 44. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 13 della legge 23 febbraio 1999, n.44, e il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno è surrogato, quanto alle somme corrisposte al testimone di giustizia a titolo di mancato guadagno, nei diritti verso i responsabili dei danni [...];
  - e-bis) ad accedere a un programma di assunzione in una pubblica amministrazione, con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio ed alle professionalità possedute, fatte salve quelle che richiedono il possesso di specifici requisiti;
  - f) a mutui agevolati volti al completo reinserimento proprio e dei familiari nella vita economica e sociale.
- [...]

Il Gruppo di lavoro in materia di misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia<sup>14</sup> ha opportunamente evidenziato come “*numerosi fattori ambientali, culturali e sociali interferiscono con la scelta di legalità fatta dal testimone di giustizia e ne condizionano l'effettività non solo nelle intenzioni, ma anche nell'assunzione delle responsabilità che ne derivano*”.



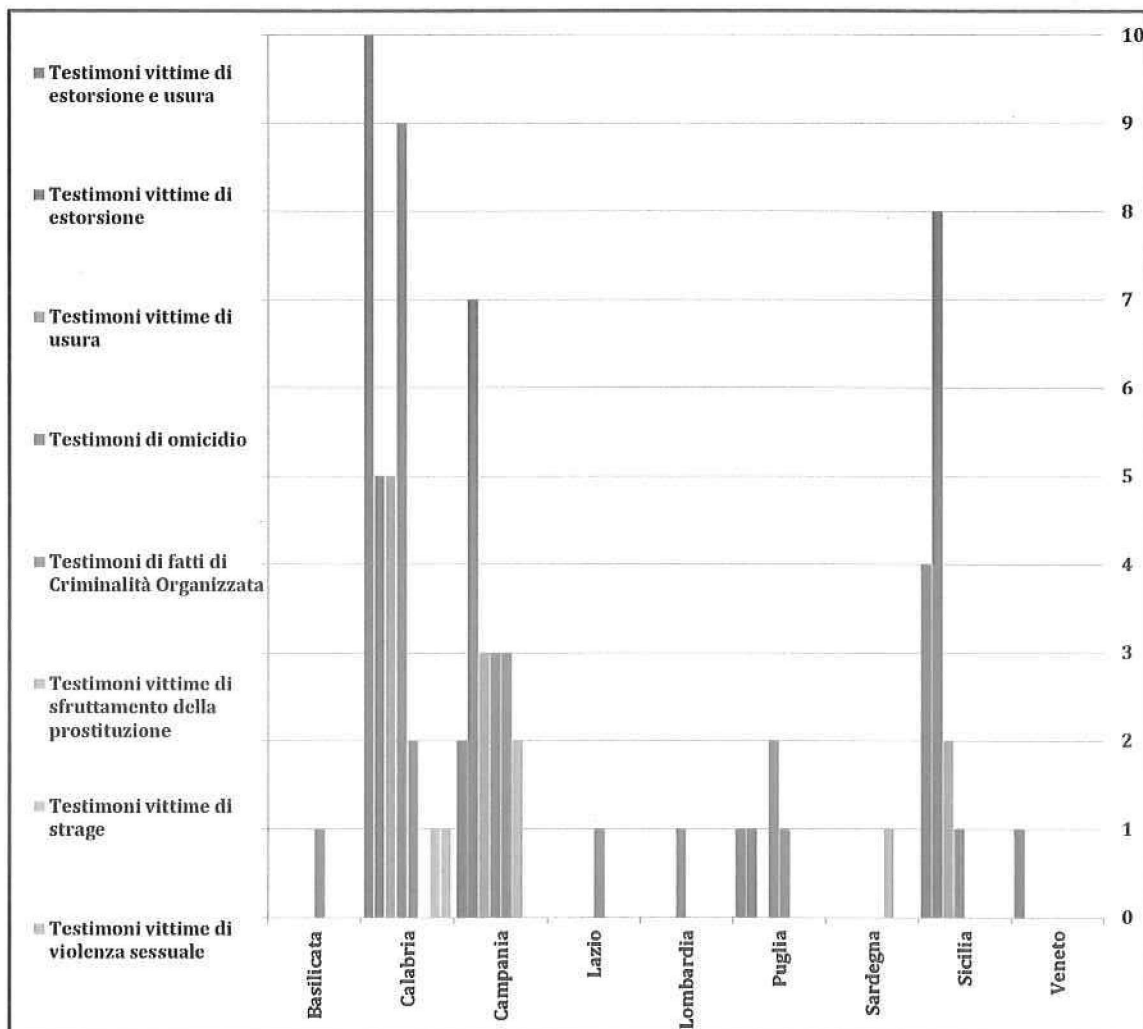
Distribuzione sul territorio nazionale dei testimoni di giustizia

In tal senso, l'esperienza della Commissione Centrale ha consentito di affermare che il testimone di giustizia solo raramente si identifica nella figura tratteggiata dal dettato normativo e, in conseguenza di ciò, ha indotto a precisare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dello *status* di testimone di giustizia.

[...] 3. Se lo speciale programma di protezione include il definitivo trasferimento in altra località, il testimone di giustizia ha diritto ad ottenere l'acquisizione dei beni immobili dei quali è proprietario al patrimonio dello Stato, dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato. Il trasferimento degli immobili è curato da un amministratore, nominato dal direttore della sezione per i testimoni di giustizia del Servizio centrale di protezione tra avvocati o dottori commercialisti iscritti nei rispettivi albi professionali, di comprovata esperienza.

<sup>14</sup> Per una nuova frontiera della protezione di testimoni e collaboratori di giustizia, pag. 19.

In ragione di ciò, gli sforzi della Commissione si sono particolarmente concentrati nella corretta attribuzione dello *status* ai soggetti proposti dalle Procure competenti. Il rischio di qualificare come testimoni di giustizia soggetti *border-line*<sup>15</sup>, con significative evidenze di intraneità al contesto criminale oggetto delle dichiarazioni rese, non può che comportare paradossali conseguenze sulla tenuta e sulla stessa credibilità del sistema di protezione.



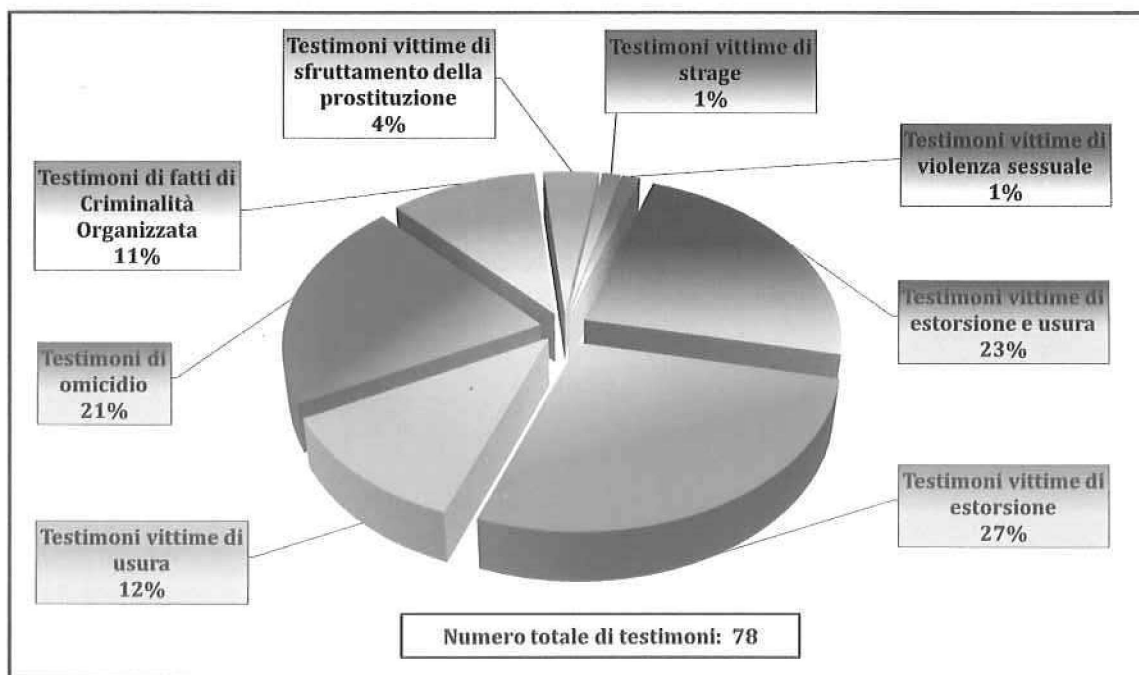
Il grafico illustra la provenienza geografica dei testimoni con indicazione dei reati di cui sono stati vittime e/o per i quali hanno reso testimonianza

I parametri normativi sono stati, quindi, necessariamente affiancati da elementi tratti in via interpretativa – le richiamate delibere di massima – con i quali la

<sup>15</sup> Per esempio, gli imprenditori che dopo aver instaurato rapporti d'affari con le associazioni mafiose, traendone profitto, hanno successivamente deciso di collaborare con l'Autorità Giudiziaria, ovvero quei soggetti che hanno tratto benefici, economici e sociali in ragione dei vincoli di coniugio o parentela con soggetti organici a gruppi criminali.

Commissione Centrale ha nel tempo fissato i criteri di distinzione tra le figure del testimone di giustizia e del collaboratore di giustizia, indispensabili per poter declinare nella pratica amministrativa il principio secondo il quale *“alla premialità della collaborazione che è strumento diretto di lotta all’illegalità, si contrappone la garanzia dei diritti progressi riconosciuta alla testimonianza, che è esempio di riaffermazione della legalità”*<sup>16</sup>.

Nel solco delle proprie delibere di massima, la Commissione Centrale ha improntato la propria attività ad un approfondito esame delle proposte di ammissione alle speciali misure di protezione, formulate dalle Procure della Repubblica competenti<sup>17</sup>.



<sup>16</sup> Per una nuova frontiera della protezione di testimoni e collaboratori di giustizia, pag. 18. In tal senso si veda anche la relazione alla proposta di legge n. 3500, depositata alla Camera dei Deputati il 16 dicembre 2015 (Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia), delinea il profilo del testimone di giustizia come *“Il cittadino che, adempiendo al dovere civico della testimonianza, versi in una situazione di pericolo”* e che, in conseguenza di ciò, *“instaura con lo Stato un rapporto diverso da quello del collaboratore di giustizia che non può fondarsi né sulla premialità né sull’assistenzialismo bensì sul riconoscimento e sulla garanzia dei diritti progressi”*.

<sup>17</sup> In particolare, sulla scorta delle previsioni normative a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (art. 4 della legge 20 ottobre 1990, n. 302), la Commissione ha riconosciuto lo status di testimone di giustizia solo quando il soggetto proposto – oltre a rivestire, rispetto al fatto o ai fatti delittuosi in ordine ai quali rende le dichiarazioni, esclusivamente la qualità di persona offesa dal reato, di persona informata sui fatti o di testimone – non sia risultato coniuge, parente, affine, o convivente di soggetti nei cui confronti, per i fatti oggetto delle dichiarazioni rese in giudizio o per fatti ad essi connessi, risulti in corso un procedimento o sia applicata una misura di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, ovvero di soggetti nei cui confronti risulti in corso un procedimento penale per uno dei delitti di cui all’art. 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, e quando il soggetto proposto sia risultato in ogni caso del tutto estraneo ad ambienti e rapporti delinquenziali, ovvero, al tempo dell’evento, già dissociato dagli ambienti e dai rapporti delinquenziali a cui partecipava.

Il profilo del testimone di giustizia – quale soggetto del tutto estraneo ad ambienti malavitosi che espone se stesso e i propri congiunti a possibili ritorsioni da parte di gruppi criminali per senso civico o sensibilità istituzionale – è condiviso anche da consolidata giurisprudenza, né, a ben vedere, potrebbe essere diversamente, considerato che le misure di carattere economico previste dalla legge per il testimone (l'acquisizione dei beni immobili al patrimonio dello Stato, l'assistenza di un professionista per le questioni civili, il pagamento di debiti conseguenti alle attività illecite subite, il mantenimento del tenore di vita) giammai possono essere riconosciute a soggetti in rapporti quantomeno equivoci con la criminalità organizzata.

Sulla base della propria esperienza<sup>18</sup>, la Commissione Centrale ha così osservato come sia emersa la necessità di un'interpretazione più articolata dell'art. 16 bis della legge 15 marzo 1991, n. 82, rispetto a quella letterale, e ciò a seguito di un più approfondito esame della posizione di alcuni soggetti proposti quali testimoni di giustizia, allorché emergano, dall'acquisizione di elementi informativi e documentali ulteriori rispetto a quelli contenuti nella proposta dell'Autorità Giudiziaria, profili di incompatibilità sul piano logico e sistematico con la figura di testimone di giustizia, a prescindere dalla formale veste processuale formalmente rivestita. A titolo esemplificativo, si indicano i casi, concretamente affrontati, di soggetti con gravissimi precedenti penali (es. associazione mafiosa, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, estorsione, ecc.), di persone con procedimenti penali in corso davanti ad autorità giudiziarie diverse da quella proponente per reati come sfruttamento della prostituzione, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, calunnia, ecc., di familiari con conoscenza approfondita delle attività delittuose del congiunto, tale da indurre a una valutazione di intraneità degli stessi al contesto criminale di riferimento, anche in assenza di formale contestazione di reati.

La Commissione, pertanto, rileva e apprezza la posizione del soggetto proposto non solo con riguardo alla complessiva situazione processuale (che tenga conto di tutti i procedimenti e le pendenze penali), ma in definitiva anche alla pericolosità del medesimo, da desumere caso per caso sulla base delle informazioni

---

<sup>18</sup> A partire dalle delibere di massima del 16 settembre 2008 e del 30 luglio 2009.

acquisite dalle Autorità proponenti, dalla polizia giudiziaria delegata, dal Servizio Centrale di Protezione e, se del caso, dalla lettura integrale dei verbali illustrativi dei contenuti della collaborazione. Diversamente operando, soggetti che si siano resi responsabili di gravi reati (che per un qualsiasi motivo non siano stati proposti, in qualità di collaboratori di giustizia, da parte della Procura competente per l'applicazione del programma speciale di protezione) o loro congiunti, che siano a conoscenza delle logiche e delle dinamiche delle associazioni criminali per una condizione di sostanziale intraneità, potrebbero trovarsi ad essere proposti ed ammessi alle misure speciali di protezione quali testimoni di giustizia – ove si avesse riguardo al solo procedimento penale nel quale sono chiamati a rendere dichiarazioni nella veste processuale di testimone o di persona informata sui fatti – con ciò sottraendosi proprio agli obblighi caratterizzanti previsti per i collaboratori di giustizia dalle norme sostanziali e procedurali.

Nel caso di ammissione alle misure speciali di protezione in qualità di testimone di giustizia di un soggetto gravitante – ancorché indirettamente – nei circuiti criminali, in virtù di parametri di natura esclusivamente processuale e/o formale, conseguenze paradossali sarebbero, per esempio, quelle, che beni immobili originariamente frutto di attività illecite – il cui possesso si sia determinato anche per cause ereditarie – siano acquisiti al patrimonio dello Stato a titolo oneroso con corresponsione del controvalore ai soggetti danti causa, con l'assurda conseguenza di ottenere il riciclaggio dei beni ad opera ed in danno dello Stato.

Per tali ragioni, le determinazioni della Commissione Centrale sono costantemente orientate a discernere tra le proposte formulate dalle Procure competenti e, conseguentemente, ad intraprendere ulteriori approfondimenti nel caso di richieste di natura economica, fissando alcune linee guida operative, con particolare riferimento a quelle relative al tenore di vita<sup>19</sup>, al mancato guadagno, nonché

---

<sup>19</sup> L'art.16 ter della legge 15 marzo 1991, n. 82 prevede che il testimone di giustizia – a cui è applicato lo speciale programma di protezione – ha diritto a misure di protezione fino alla effettiva cessazione del pericolo per sé e per i familiari (lett. a) e a misure di assistenza, anche oltre la cessazione della protezione, volte a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma, fino a quando non riacquisti la possibilità di godere di un reddito proprio (lett. b), nonché alla capitalizzazione del costo dell'assistenza, in alternativa alla stessa (lett. c).

all'acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili di proprietà ubicati in località di origine.

\*\*\*

La Commissione ha potenziato l'osmosi informativa con l'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, in quanto la legge dispone l'alternatività del riconoscimento delle provvidenze a titolo di mancato guadagno riconosciute dalle diverse normative di settore, ovvero quella dei testimoni di giustizia e quelle delle vittime di estorsione e/o usura.

Non è infrequente, infatti, che il prescritto divieto di cumulo dei due benefici – quello del mancato guadagno in base alla normativa sulla protezione speciale dei testimoni di giustizia e quello dell'elargizione ai sensi della normativa sull'estorsione e sull'usura – sia stato aggirato dagli interessati e siano state elargite somme considerevoli sia da parte del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura che dalla Commissione Centrale, non essendo questi organismi reciprocamente a conoscenza della circostanza che il beneficiario rivestisse, al contempo, la qualifica di estorto o usurato e di testimone di giustizia.

La Commissione Centrale sta valutando, altresì, l'opportunità di acquisire anche dai testimoni di giustizia le informazioni patrimoniali e finanziarie per meglio orientare le proprie scelte in tema di assistenza economica.

\*\*\*

Il testimone di giustizia può chiedere ed ottenere l'acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili di proprietà ubicati in località di origine, dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato, quando lo speciale programma di protezione includa il definitivo trasferimento in altra località.

La procedura di acquisizione dei beni è curata dall'Agenzia del Demanio attraverso le sue articolazioni territoriali.



Con tutta evidenza, il legislatore ha inteso escludere tale possibilità quando il testimone di giustizia risulti destinatario di speciali misure di protezione attuate in località di origine, posto che in tali casi viene assicurato il diverso meccanismo delle misure di difesa cd. passiva per i beni immobili di pertinenza del testimone di giustizia.

La pratica amministrativa impone alla Commissione Centrale una costante attività di approfondimento delle istanze di acquisizione dei beni al patrimonio dello Stato proposte dai testimoni di giustizia.

In prima battuta è evidente come non sia possibile dare corso alla richiesta qualora il testimone non abbia comprovato la lecita provenienza dei beni, anche quando pervenuti per causa ereditaria, ovvero ciò non emerga sulla base del complesso delle attività istruttorie esperite allo scopo. Inoltre, il sedimentarsi dell'esperienza ha consentito di enucleare determinate caratteristiche, che qualora presenti, risultino, in fatto ed in diritto, ostative all'espletamento della procedura<sup>20</sup>.

A fronte di un parere espressamente richiesto all'Avvocatura Generale dello Stato, la Commissione Centrale ha modificato nel corso del 2015 un proprio orientamento sulla necessità che i beni da acquisire al patrimonio dello Stato siano di esclusiva proprietà del testimone di giustizia (ovvero dei congiunti solo se ed in quanto ammessi al programma speciale di protezione), con esclusione pertanto di beni posseduti in quota parte. L'Avvocatura Generale, infatti, nell'evidenziare la *ratio* della disposizione normativa funzionale a consentire al testimone di giustizia di poter liquidare rapidamente il proprio patrimonio immobiliare al prezzo di mercato senza doversi sottoporre a lunghe attese nella ricerca di un acquirente o a dover accettare un prezzo inferiore a quello di mercato, esclude che una proprietà condivisa possa essere d'ostacolo all'acquisizione, attesa l'assenza di una tale previsione nel testo di

---

<sup>20</sup> La presenza di vincoli, trascrizioni ed iscrizioni pregiudizievoli, secondo le disposizioni del codice civile, se non previa completa liberazione dagli stessi, ad esclusivo onere dell'interessato; qualora i beni siano strumentali e funzionali all'esercizio di attività economica, professionale ed imprenditoriale, oppure vincolati per le esigenze della famiglia. Devono pertanto ritenersi esclusi, a titolo di esempio, le aziende, i cespiti immobiliari destinati all'esercizio di attività economica o professionale (attività commerciali, magazzini, capannoni, box), i beni conferiti in società di qualunque forma e denominazione, ovvero facenti parte di imprese familiari, anche se oggetto di liquidazione e di separazione a seguito di operazioni societarie e commerciali (fusione, scissione, ecc.), i beni costituiti in fondo patrimoniale, i beni oggetto di convenzioni matrimoniali ovvero assegnati in sede di separazione o divorzio quando destinati per le esigenze della famiglia, i beni pro indiviso; la non conformità alle disposizioni e agli strumenti urbanistici vigenti.

legge. Eventuali difficoltà o oneri di gestione del bene acquisito dovranno essere valutati e conseguentemente superati dall'Agenzia del Demanio, anche tramite procedura di divisione giudiziale.

Completata l'acquisizione documentale, l'Agenzia del Demanio procede all'accertamento e alla determinazione del valore di mercato del bene, eventualmente in contraddittorio con la parte, trasmettendo successivamente il proprio avviso alla Commissione Centrale che, rilevata l'assenza di elementi ostativi alla procedura, delibera l'acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni dei testimoni di giustizia, con tutta evidenza acquistati in data anteriore alla sottoposizione alle speciali misure di protezione.

\*\*\*

Già all'atto dell'ingresso nel programma speciale di protezione può manifestarsi nei soggetti tutelati una situazione di disagio psicologico. Tale situazione – precipitata di esperienze pregresse o reazione alla nuova realtà di sradicamento dal luogo di origine e di cd. mimetizzazione – rende necessaria una qualche forma di assistenza che miri a garantire il benessere e la salute degli interessati.

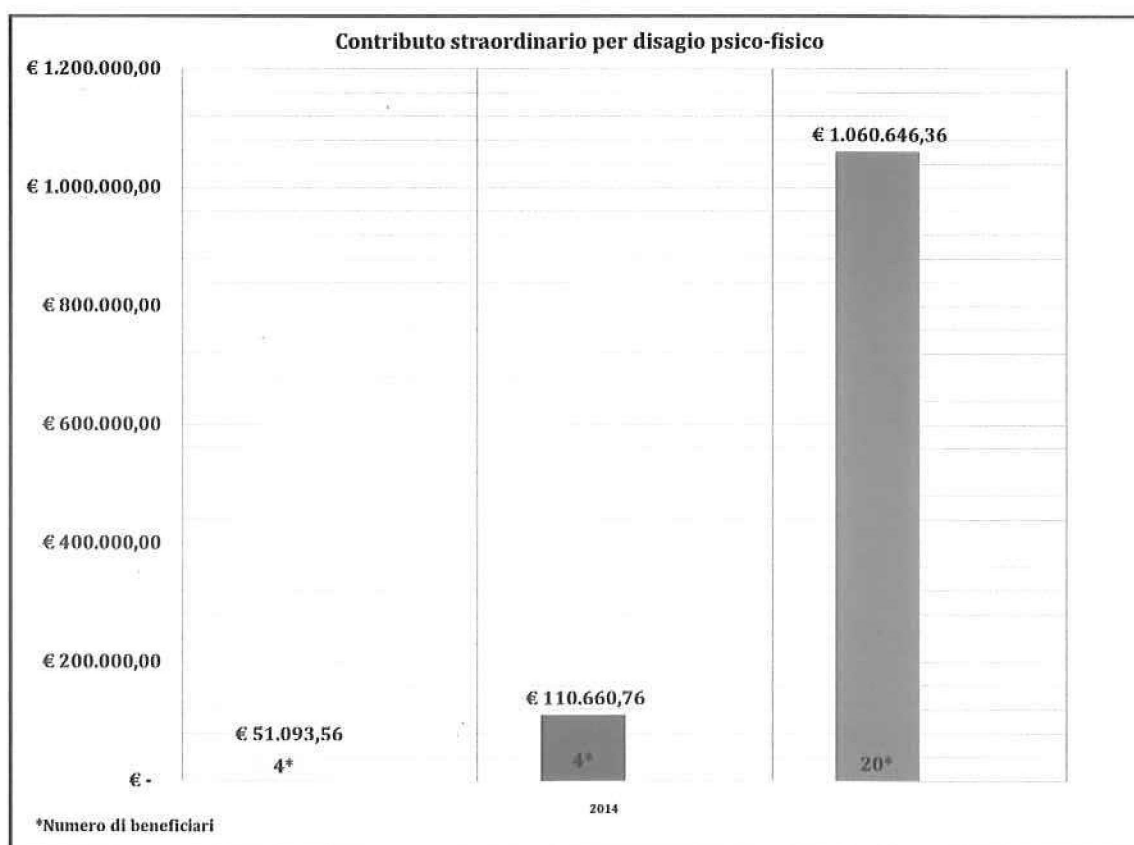
Nel corso del tempo, ogni qual volta i tutelati abbiano avvertito la necessità di un intervento specialistico di sostegno psicologico e di psicoterapia, il Servizio Centrale di Protezione, a richiesta, ha prestato il proprio supporto attraverso l'apposita Sezione di Assistenza Psicologica o, quando indispensabile, mediante qualificati specialisti di strutture pubbliche assistenziali e terapeutiche.

La Commissione Centrale ha acquisito la consapevolezza che forme di assistenza psicologica sin dall'ingresso dei soggetti nel circuito della protezione possano non solo favorire un rapporto più sereno e costruttivo con gli interessati, ma anche porsi come strumento propedeutico a un reale reinserimento sociale, ovviamente diversamente declinato per le diverse figure del testimone e del collaboratore di giustizia.

In tal senso – e solo come premessa al tentativo di avviare un percorso più strutturato in termini di assistenza e di risorse da rendere disponibili – la

Commissione Centrale ha ritenuto di introdurre, all'atto dell'entrata nel sistema di protezione, uno strumento utile all'esame diagnostico del tutelato, sia sotto il profilo medico che sotto quello psicologico, ovvero la somministrazione di una scheda multifunzionale per un'analisi dei soggetti protetti, che consenta di individuare con immediatezza eventuali situazioni di vulnerabilità da presidiare tempestivamente con un'efficace attività di supporto, anche di natura terapeutica.

Nel corso del 2015, a seguito di delibere della Commissione Centrale, è, poi, sensibilmente aumentata l'erogazione di somme riconosciute ai testimoni a titolo di contributo economico straordinario assistenziale per disagio psico-fisico<sup>21</sup>.



<sup>21</sup> Con tutta evidenza, costituendo la sottoposizione a speciali misure di protezione, con il necessario consenso dell'interessato, misura compositiva di interessi pubblici (tutelare coloro che collaborano con la giustizia garantendo che gli stessi possano adempiere ai loro impegni giudiziari sottraendoli al pericolo di ritorsioni) e privati (salvaguardare la propria incolumità e quella dei propri congiunti), non può, di per sé, configurare presupposto per la produzione di un danno a carico dei soggetti tutelati. Eventuali disagi che il soggetto tutelato possa subire non derivano dall'attività medesima, che è tutta strumentalmente e funzionalmente tesa ad assicurare all'interessato l'incolumità del bene alla vita ed all'integrità fisica, bensì da una serie di limitazioni della propria sfera personale, consapevolmente accettate a tutela di un interesse superiore con la propria scelta di testimonianza.

Invero, la Commissione Centrale ha sperimentato nel tempo come la sottoposizione alle speciali misure di protezione, l'eventuale ingresso in un programma speciale di protezione con connesso sradicamento dalla località d'origine e l'uso di generalità di copertura spesso abbiano generato forme di disagio psico-fisico nei testimoni di giustizia e nei loro nuclei familiari.

Si fa riferimento all'accertamento di tutte quelle forme di disagio che possano derivare dallo stress non transeunte e dalla preclusione di poter vivere tranquillamente la propria esistenza in un luogo scelto liberamente. Uniti a ciò sono altresì legati eziologicamente una limitazione della libertà di relazione e comunicazione, dovendo la persona, nei contatti col mondo esterno e nelle comunicazioni, osservare una serie di cautele che evitino la divulgazione della propria identità e dello *status* di persona che collabora con la giustizia, in qualità di testimone.

Conseguentemente, la Commissione Centrale ha individuato come forma ulteriore di assistenza una sorta di misura economica di sostegno *sui generis*, di fatto scaturita dalla prassi amministrativa, stipulando una convenzione con l'INPS — Istituto Nazionale Previdenza Sociale per l'erogazione di un servizio di consulenza in campo sanitario medico-legale da parte del Coordinamento Generale Medico Legale dell'Istituto<sup>22</sup>.

L'I.N.P.S., in piena autonomia tecnico-professionale, provvede ad assicurare l'attività collegiale di consulenza sanitaria nel rispetto delle norme deontologiche che regolano la professione medico-legale, mettendo a disposizione apposite strutture idoneamente attrezzate. Le risultanze degli accertamenti medico-legali svolti sono messe a disposizione esclusivamente della Commissione, che provvede ad erogare quanto monetizzato in sede di visita.

\*\*\*

---

<sup>22</sup> L'intesa è stata stipulata ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo il quale le Amministrazioni pubbliche possono concludere tra loro accordi per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

Una recente previsione normativa<sup>23</sup> ha integrato il catalogo dei diritti riconosciuti dalla legge vigente<sup>24</sup> ai testimoni di giustizia cui è – o è stato – applicato lo speciale programma di protezione, prevedendo che essi abbiano diritto ad accedere a un piano di assunzione in una Pubblica Amministrazione, con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio e alle professionalità possedute, fatte salve quelle che richiedono il possesso di specifici requisiti.

La novella ha disposto altresì che alle assunzioni si provveda con chiamata diretta nominativa, nei limiti dei posti vacanti nelle piante organiche delle amministrazioni interessate e nel rispetto delle disposizioni limitative in materia di assunzioni: a tal fine si applica ai testimoni di giustizia il diritto al collocamento obbligatorio con precedenza, già previsto per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

Con successivo regolamento<sup>25</sup> sono state stabilite le modalità di attuazione del programma di assunzione, anche al fine di garantire la sicurezza delle persone interessate.

Attraverso tale provvedimento, la Commissione Centrale, incaricata dall'art. 10 della legge vigente della definizione delle speciali misure di protezione, ha operato per un'applicazione quanto più estesa possibile del beneficio assunzionale, di per sé già fortemente ridotto nella sua effettiva fruibilità perché condizionato dalla vacanza in organico delle amministrazioni.

Si è perciò allargata la platea dei beneficiari, oltre che ai testimoni di giustizia sottoposti a speciale programma di protezione, anche a quelli destinatari di speciali misure in località di origine, sulla scorta di un'interpretazione teleologico-sistematica dell'impianto normativo sulla protezione.

Nello specificare inoltre i criteri di riconoscimento del diritto ai soggetti protetti, si è ritenuto di non escludere alcuno dalla possibilità di inserimento lavorativo, a meno che non sia stato destinatario di una revoca "sanzionatoria": per

---

<sup>23</sup> Art. 7, comma 1, lettere a) e b) del decreto-legge 31 agosto 2013, n.101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n.125.

<sup>24</sup> Art. 16-ter, comma 1, lettera e-bis), del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 15 marzo 1991, n. 82.

<sup>25</sup> Decreto del Ministro dell'Interno, del 18 dicembre 2014, n. 204, adottato di concerto con il Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione, sentita la Commissione Centrale ex art. 10 legge 82/91.

ragioni di equità, si quindi è scelto di far accedere all'impiego presso una pubblica amministrazione, con priorità rispetto agli altri, quei testimoni che non siano stati beneficiari di elargizioni economiche né a titolo di capitalizzazione, né di interventi contingenti finalizzati ad agevolare il reinserimento sociale o misure straordinarie di natura economica.

Una volta entrate in vigore le disposizioni regolamentari, la loro applicazione ai casi concreti dei testimoni di giustizia, sia quando sottoposti alle speciali misure di protezione sia quando fuori dal circuito speciale di protezione, ha impegnato la Commissione Centrale nell'ideazione e il Servizio Centrale di Protezione nella realizzazione di una complessa serie di atti e attività finalizzata a costituire un meccanismo procedurale esclusivo e del tutto peculiare nel quadro ordinamentale del pubblico impiego.

Dalla elaborazione di uno schema di domanda di assunzione ad hoc alla risoluzione delle diverse, intuibili questioni che la pratica applicativa ha posto, alla ricerca di ogni strumento pratico utile a garantire un inserimento lavorativo corrispondente alle reali aspirazioni degli interessati e conforme alle necessità di sicurezza: così la Commissione Centrale ha provveduto a delineare la procedura di avvio al lavoro e ad adeguarla di volta in volta alle novità e alle particolarità emergenti. Ne sono testimonianza le numerose delibere di massima adottate per pianificare il percorso attuativo e procedimentalizzarne gli adempimenti, individuando forme e modalità di adattamento alle esigenze applicative.

L'introduzione nell'ordinamento del diritto all'assunzione dei testimoni di giustizia ha richiesto un lavoro di innovazione e uno sforzo di sintesi di interessi contrapposti, la cui portata notevole non è stata sempre chiara agli stessi beneficiari, i quali si sono talora lamentati – anche pubblicamente – degli organi del Sistema di protezione, giudicando, spesso troppo frettolosamente, come lungaggini o inefficienze le delicate attività poste in essere con la necessaria attenzione da Commissione Centrale e Servizio Centrale di Protezione.

La Commissione Centrale ha incaricato il Servizio Centrale di Protezione di effettuare e implementare la ricognizione dei posti disponibili, acquisendo presso

ciascuna amministrazione le consistenze numeriche, le sedi e la tipologia dei posti da riservare.

L'insieme degli obblighi statuiti dalla Commissione Centrale in capo al Servizio comporta una articolata attività di ricerca dei posti disponibili attraverso contatti costanti con le varie amministrazioni interessate, mediante frequenti interlocuzioni dirette.

Nell'ottica di un coinvolgimento, ad esempio, di tutti i Comuni, al fine di meglio sensibilizzarli nella ricerca e nell'offerta di posti disponibili da destinare alle dette categorie protette, la Commissione Centrale si è rivolta alle Prefetture affinché, nei rispettivi ambiti territoriali di competenza, sensibilizzino le amministrazioni locali sul tema.

Per costituire l'elenco degli aventi diritto all'assunzione, nel quale gli stessi sono ordinati in modo inversamente proporzionale all'entità dei benefici economici ottenuti da ciascuno fino a quel momento, su indicazione della Commissione Centrale, è stato avviato il censimento delle istanze degli interessati da parte del Servizio Centrale di Protezione, che propone periodicamente alla Commissione stessa un'ipotesi di collocazione dei testimoni assumendi, in contemperamento tra le aspirazioni personali e le imprescindibili esigenze di sicurezza.

L'elenco sottoposto all'approvazione della Commissione Centrale contiene, fra l'altro, l'indicazione dei titoli di studio; le particolari abilitazioni professionali possedute; le preferenze di sede e, da ultimo ma non di minore rilevanza, le eventuali località controindicate sotto il profilo della sicurezza.

L'elenco viene costantemente aggiornato in ragione di nuovi ingressi, di sopravvenute variazioni nei dati inseriti o nel caso di soggetti che abbiano trovato collocazione lavorativa.

La procedura di individuazione di coloro che possono ottenere l'assegnazione dei posti di lavoro che si rendono disponibili avviene attraverso la preventiva selezione di quelli che sono in possesso dei requisiti previsti (fra cui, titolo di studio ed eventuali abilitazioni professionali) e che debbano svolgere l'attività in località non controindicate sotto il profilo della sicurezza. Effettuata tale selezione e

procedendo nell'ordine dell'elenco, il Servizio Centrale di Protezione prende contatti diretti con i possibili aspiranti per verificare la loro disponibilità ad assumere l'incarico. In caso di rinuncia, si procede analogamente col nominativo successivo fino a quando l'incarico stesso viene accettato. Di tutte le anzidette operazioni viene dato atto in un apposito verbale che viene trasmesso alla Commissione Centrale per l'approvazione.

\*\*\*

La Legge della Regione Siciliana del 26 agosto 2014, n. 22, recante "Benefici in favore dei testimoni di giustizia", ha introdotto il beneficio dell'assunzione presso propri uffici dei testimoni di giustizia che "hanno reso la propria testimonianza in procedimenti penali per reati di mafia incardinati presso Autorità Giudiziarie aventi sede in Sicilia e che, per effetto delle dichiarazioni rese nel procedimento penale, si trovano in gravi difficoltà economiche", anche in soprannumero rispetto alle proprie dotazioni organiche.

A seguito dell'entrata in vigore della norma, la Commissione Centrale ha rilevato la necessità di sottoporre le disposizioni dettate dalla citata legge regionale a una interpretazione conforme alle disposizioni vigenti e al sistema di protezione dei testimoni di giustizia. In tal senso si colloca la sottoscrizione del Protocollo di intesa tra la Commissione Centrale e la Regione Siciliana per "l'adozione di modalità operative condivise per l'assunzione dei testimoni di giustizia", avvenuta alla fine del 2014.

Condividendo la ratio delle rispettive normative, quale volta ad assicurare idonee misure di assistenza e tutela in favore dei testimoni di giustizia unitamente alla predisposizione di cautele necessarie ad impedire il disvelamento della loro identità, le Parti si sono impegnate ad avviare un rapporto di collaborazione per l'adozione di idonee soluzioni organizzative, assicurando al tempo stesso le connesse esigenze di sicurezza e di riservatezza.

La Commissione Centrale si è fatta carico, promuovendo la sottoscrizione del suddetto Protocollo e adottando conseguentemente una propria delibera di massima, di armonizzare la legge della Regione Siciliana con il complesso delle norme



a tutela dei testimoni di giustizia, sia in termini di sicurezza, sia con riguardo agli stessi profili connessi allo status.

E' evidente come solo un testimone riconosciuto come tale dalla Commissione a ciò preposta dalla legge possa godere del beneficio assunzionale riconosciuto dalla norma siciliana e come, conseguentemente, l'avvenuta revoca o mancata proroga delle speciali misure ovvero dello speciale programma di protezione - quali misure sanzionate a fronte di comportamenti in contrasto con lo status - costituiscano causa di esclusione dal diritto all'assunzione. Tali verifiche, unitamente a quelle relative ad altri requisiti necessari per l'accesso a un pubblico impiego, nonché l'indispensabile verifica degli ambiti territoriali della Regione Siciliana compatibili con le esigenze di sicurezza personale e con le preferenze eventualmente espresse in sede di presentazione delle domande da parte dei testimoni, sono state delegate dalla Commissione Centrale al Servizio Centrale di Protezione, incaricato, altresì, di redigere una graduatoria degli aventi diritto che tenga conto altresì della situazione reddituale attuale di ciascuno, all'esito del riconoscimento del diritto all'assunzione da parte della stessa Commissione con propria delibera. La Regione Siciliana, ricevuta la delibera della Commissione e la graduatoria, procede all'assegnazione dei posti di lavoro.

\*\*\*

La Commissione Centrale, nella consapevolezza che il beneficio assunzionale nella P.A. rappresenta un utile strumento di reinserimento socio-lavorativo per i testimoni di giustizia, ha inteso promuovere ulteriori iniziative per garantire maggiore efficacia alle attuali previsioni normative.

Per un verso, infatti, ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, mediante il quale si è avviato un rapporto di collaborazione con le altre Regioni, finalizzato all'assunzione dei protetti presso gli uffici da quelle dipendenti.

Analoghi contatti sono stati intrapresi con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani per favorire l'ingresso lavorativo presso le amministrazioni comunali.

\*\*\*

Nel corso del primo semestre 2016, la Commissione Centrale ha approfondito il tema della capitalizzazione delle misure di assistenza erogata ai collaboratori di giustizia al fine di favorirne il reinserimento sociale.

Nella prassi applicativa frequentemente si è assistito ad un cattivo uso della somma conferita, spesso sperperata o mal investita, ciò comportando intuibili e delicati problemi di utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche, atteso che le capitalizzazioni vengono per lo più erogate nella misura massima, a fronte della presentazione di un progetto di reinserimento socio-lavorativo.

Costituendo tali somme, a norma di legge, erogazioni di scopo, la Commissione Centrale, al fine di assicurare l'effettiva destinazione delle somme erogate ai progetti prodotti dai collaboratori di giustizia e approvati dalla Commissione stessa, ha adottato una determinazione di massima contenente le modalità di erogazione delle somme per i casi in cui il progetto consista nell'acquisto di un immobile.

La modalità di erogazione delle somme è la seguente:

- successivamente alla notifica della delibera di capitalizzazione, al collaboratore di giustizia viene erogata, a titolo di acconto, una somma di denaro fino al massimo del 25% dell'importo totale deliberato a titolo di capitalizzazione, mediante bonifico bancario disposto dal Servizio Centrale di Protezione sulle coordinate dallo stesso formalmente comunicate;

- l'importo residuo, al netto di euro cinquemila cautelativamente trattenuti, viene corrisposto dal medesimo Servizio mediante assegno circolare non trasferibile intestato alla parte venditrice, previa presentazione di copia dell'atto preliminare di compravendita registrato, da prodursi entro sessanta giorni dalla ricezione della somma erogata a titolo di acconto e previo rilascio dell'immobile in uso presso il domicilio protetto;

- il Servizio Centrale di Protezione eroga, infine, all'interessato la somma di cinquemila euro, già trattenuti a titolo di cauzione, al netto della copertura di eventuali debiti a qualsiasi titolo risultanti, soltanto a seguito della definizione della procedura di accertamento dei suddetti;

- qualora l'iter procedimentale sopra delineato non dovesse perfezionarsi, all'interessato viene corrisposta una somma di denaro pari all'importo dell'assegno di mantenimento erogato per la durata di due anni, tenuto conto di quanto già ricevuto a titolo di acconto.

E' evidente come semplicemente erogando al collaboratore l'intera somma senza alcuna forma di controllo né di vincolo, si perverrebbe al paradosso di svuotare del tutto di contenuto la previsione normativa<sup>26</sup> – molto chiara in tal senso – che prevede come la capitalizzazione nella misura massima possa essere riconosciuta solamente in presenza di documentati e concreti progetti di reinserimento, svilendo conseguentemente la differenza che la normativa rappresenta con estrema chiarezza tra la capitalizzazione nella misura di due anni (erogata senza la necessità della presentazione di alcuna documentazione) e quella nella misura massima, che “premia” un maggiore sforzo di reinserimento sociale attuato tramite un progetto approvato dalla Commissione.

Tali cautele mirano a evitare l'inefficace impiego di denaro pubblico dovuto a capitalizzazioni mal investite e, nelle ipotesi più gravi, all'impiego delle somme per fini illeciti.

---

<sup>26</sup> La procedura cd. di capitalizzazione è compiutamente declinata dall'art.10, commi 14 e 15, del D.M. n.161/2004: “Il provvedimento di modifica o di mancata proroga delle speciali misure di protezione può prevedere, per agevolare il reinserimento sociale degli interessati, la capitalizzazione, in tutto o in parte, delle misure di assistenza nell'entità e con le modalità indicate nel comma successivo, con l'eventuale prosecuzione delle misure di protezione [...]. La capitalizzazione delle misure di assistenza economica di cui al comma precedente avviene, con riferimento ai collaboratori della giustizia, mediante l'erogazione di una somma di denaro pari all'importo dell'assegno di mantenimento, erogato per la durata di due anni. La capitalizzazione può essere riferita ad un periodo fino a cinque anni, in presenza di documentati e concreti progetti di reinserimento socio-lavorativo. Alla somma a titolo di capitalizzazione si aggiunge l'importo forfetario di 10.000 euro, rivalutabile secondo gli indici ISTAT, quale contributo per la sistemazione alloggiativa [...].”

## **DOCUMENTO II**

## Il Servizio Centrale di Protezione

## INDICE

<b>PREMESSA</b>	PAG. 1
<b>PARTE PRIMA</b>	
<b>LE BASI DEL SISTEMA TUTORIO</b>	
I collaboratori di giustizia	PAG. 2
I testimoni di giustizia	PAG. 3
L'inserimento nel sistema tutorio	PAG. 7
La cessazione dei programmi di protezione	PAG. 9
<b>PARTE SECONDA</b>	
<b>I DATI STATISTICI</b>	
I dati statistici del secondo semestre 2015	PAG. 11
I dati statistici del primo semestre 2016	PAG. 30
<b>PARTE TERZA</b>	
<b>ORGANIZZAZIONE E COMPITI DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE</b>	
<b>CAPITOLO I</b>	
LA I DIVISIONE - LE MISURE TUTORIE	
I documenti di copertura e il cambio di generalità	PAG. 31
Le scorte e gli accompagnamenti	PAG. 35
<b>CAPITOLO II</b>	
LA I DIVISIONE - LE MISURE ASSISTENZIALI	
L'assistenza sanitaria	PAG. 38
L'assistenza psicologica	PAG. 40
I minori sotto protezione	PAG. 42
Il reinscrimento socio-lavorativo	PAG. 45
<b>CAPITOLO III</b>	
LE DIVISIONI OPERATIVE	
La II e la III Divisione	PAG. 48
L'assunzione dei testimoni di giustizia	PAG. 50
<b>CAPITOLO IV</b>	
LA IV DIVISIONE	
Gli aspetti contabili e le misure economiche	PAG. 54
<b>CAPITOLO V</b>	
I NUCLEI OPERATIVI DI PROTEZIONE	
Organizzazione e compiti dei Nuclei Operativi di Protezione	PAG. 58
<b>CAPITOLO VI</b>	
IL PERSONALE DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE	
Selezione e formazione	PAG. 61
<b>PARTE QUARTA</b>	
<b>LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE</b>	
La cooperazione internazionale	PAG. 64

## **PREMESSA**

Il presente elaborato, relativo al **secondo semestre del 2015** e al **primo semestre del 2016** e articolato in quattro parti, analizza dapprima le figure dei collaboratori e dei testimoni di giustizia con le procedure di inserimento nel sistema di protezione e di revoca dello stesso, per poi illustrare i dati statistici utili a comprendere l'evoluzione della materia, l'organizzazione e i compiti del S.C.P., la formazione del suo personale e, infine, i profili della cooperazione internazionale.

Il testo, nel suo insieme, riporta gli aspetti operativi e la vasta gamma di misure assistenziali, anche di natura economica, attuate in favore dei soggetti beneficiari e dei loro familiari, soffermandosi sulle problematiche correlate ai minori - da sempre al centro dell'attenzione per i molteplici e complessi risvolti che evidenziano - e sul reinserimento socio-lavorativo. Su quest'ultimo punto si segnalano, in particolare, le importanti iniziative normative volte all'assunzione dei testimoni di giustizia nella Pubblica Amministrazione e presso la Regione Sicilia.

Trattandosi di un settore in costante evoluzione, durante i semestri in argomento e in continuità con i precedenti, l'attività del S.C.P. è stata anche modulata sul criterio della flessibilità, ricercando sempre nuove soluzioni sotto il profilo gestionale ed operativo, nell'intento di aggiornare efficacemente i metodi e le procedure, coniugandoli con le indispensabili celerità ed efficacia.

# **PARTE PRIMA**

## **LE BASI DEL SISTEMA TUTORIO**



## **I collaboratori di giustizia**

Con il D.L. 15 gennaio 1991, n. 8, veniva introdotta una disciplina organica della protezione dei collaboratori di giustizia, prevedendo l'adozione di misure di protezione idonee ad assicurare l'incolumità delle persone esposte a grave e attuale pericolo per effetto della loro collaborazione e delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari e del giudizio, provvedendo, ove necessario, all'assistenza secondo le disposizioni della medesima legge e, nel caso di insufficienza delle misure ordinarie, mediante l'adozione di uno speciale programma di protezione. Tali misure furono approvate con la legge 15 marzo 1991, n. 82 che sanciva la comparsa in sede esecutiva della categoria dei collaboratori di giustizia e introduceva delle attenuanti per i casi di dissociazione dalle organizzazioni mafiose.

Nel corso del tempo, si è giunti alla definizione di una vasta e complessa riforma, compendiata nella legge 13 febbraio 2001, n. 45, recante *“Modifiche della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza”*, il cui elemento fondamentale è la distinzione della figura del **collaboratore** di giustizia da quella del **testimone**.

Muovendosi secondo le linee guida indicate, la legge n.45/2001 stabilisce, in particolare:

- una selezione rigorosa delle collaborazioni, sia nella fase di accesso alle misure speciali di protezione sia nel momento delle sue necessarie verifiche sotto il profilo della concessione dei benefici premiali e penitenziari;
- la separazione del momento tutorio dal momento premiale;
- la limitazione dei casi in cui può cessare lo stato di detenzione del collaboratore;
- una più trasparente acquisizione dei patrimoni dei collaboratori;
- una distinzione tra “testimoni di giustizia” e “collaboratori di giustizia”.

La legge n. 45/2001 è intervenuta, inoltre, in un'ottica di gradualità delle misure di protezione prevedendo che non ogni tipo di collaborazione dia accesso al massimo

grado di tutela ed assistenza, vale a dire all'ammissione al programma speciale di protezione.

Tale riforma è passata attraverso la previsione di tre diversi livelli di protezione:

- le *misure ordinarie* di tutela, alle quali provvede l'Autorità di pubblica sicurezza e, per i detenuti, l'Amministrazione Penitenziaria;
- le *speciali misure* di protezione, deliberate dalla Commissione Centrale;
- lo *speciale programma* di protezione, di competenza della stessa Commissione.

Alla data del **31 dicembre 2015**, risultano censiti **1.253** collaboratori di giustizia e **4.710** loro congiunti.

Invece, alla data del **30 giugno 2016**, risultano censiti **1.277** collaboratori di giustizia e **4.915** loro congiunti.

### **I testimoni di giustizia**

Come sopra evidenziato, la Legge n. 45/2001 ha sancito la diversità tra lo *status* di **collaboratore di giustizia** e quello di **testimone**, definendo quest'ultimo come colui che *“assume rispetto al fatto o ai fatti delittuosi in ordine ai quali rende le dichiarazioni esclusivamente la qualità di persona offesa dal reato, ovvero di persona informata sui fatti o di testimone, purché nei suoi confronti non sia stata disposta una misura di prevenzione, ovvero non sia in corso un procedimento di applicazione della stessa”*.

Tale distinzione dalla figura del collaboratore si traduce, tra l'altro, in una diversità di trattamento a favore dei testimoni, volta a ridurre al minimo i disagi della vita sotto protezione e a mantenere (o ripristinare) il tenore di vita condotto prima dell'ingresso nel sistema tutorio, con la possibilità di rimanere nella località di origine beneficiando delle speciali misure di protezione *in loco*, fatti salvi ovviamente gli imprescindibili requisiti di sicurezza. Tale misura vuole consentire agli interessati di proseguire l'attività lavorativa e di sottrarsi ai problemi e ai disagi, anche di natura psicologica, connessi con lo sradicamento dall'ambiente che gli è familiare.

Qualora il trasferimento in un luogo protetto si renda imprescindibile in ragione dell'elevato indice di rischio per l'incolumità personale, o su richiesta del testimone stesso, oltre alle ordinarie misure di assistenza economica - consistenti nella locazione di un'adeguata abitazione e nell'assegnazione di un contributo mensile di entità superiore rispetto a quello erogato ai collaboratori di giustizia - sono previste elargizioni *una tantum* per sostenere spese di varia natura (ad esempio, acquisto di vestiario, di materiale didattico o di mobili, viaggi, cure mediche ed odontoiatriche, ecc.), il cui importo viene deliberato dalla Commissione Centrale.

Per quanto riguarda la sistemazione alloggiativa, le abitazioni vengono reperite dai Nuclei Operativi di Protezione (articolazioni territoriali del S.C.P., di seguito denominati N.O.P.), considerando anzitutto le esigenze di sicurezza ma anche la corrispondenza alla tipologia di quella abitata in località di origine e le indicazioni fornite dagli interessati ai quali vengono fatte preventivamente visionare per verificarne il gradimento.

La stessa Commissione Centrale, su richiesta degli interessati, delibera sulla corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno derivante dalla forzata cessazione dell'attività lavorativa svolta, a meno che gli interessati non abbiano precedentemente beneficiato delle elargizioni antiracket di cui alla Legge n. 44/1999.

Allorché il trasferimento in località protetta diventa definitivo, il testimone ha diritto all'acquisizione dei propri beni immobili al patrimonio dello Stato, attraverso la corresponsione dell'equivalente in denaro calcolato al prezzo di mercato (art. 16 ter, comma 3, legge n. 82/91).

Lo stesso art. 16 ter prevede, inoltre, che i testimoni abbiano diritto a mutui agevolati volti al completo reinserimento personale, anche del nucleo familiare, nella vita economica e sociale.

Per quanto riguarda il reinserimento nel mondo del lavoro, il 26 agosto 2014 la Regione Siciliana ha promulgato la Legge n. 22 che dispone l'assunzione per chiamata diretta dei testimoni di giustizia che *“hanno reso la propria testimonianza in procedimenti penali per reati di mafia incardinati presso Autorità Giudiziarie aventi sede in Sicilia e che, per effetto delle dichiarazioni rese nel procedimento penale, si trovano in gravi difficoltà economiche”*,

presso uffici della stessa Regione con la quale, il 26 novembre 2014, la Commissione Centrale ha siglato un protocollo d'intesa che ne ha definito i criteri e le modalità.

Tale Legge si è inserita nel solco già tracciato dalla Legge 30 ottobre 2013, n. 125, che, all'art. 7, detta disposizioni in materia di collocamento obbligatorio dei testimoni di giustizia nella Pubblica Amministrazione (vedere al riguardo lo specifico paragrafo).

L'assunzione nella Pubblica Amministrazione e la capitalizzazione delle misure assistenziali (vedi paragrafo apposito) costituiscono i principali strumenti per il loro reinserimento economico e sociale. Ad essi può aggiungersi - su richiesta degli interessati e previo accertamento da parte del Servizio di Consulenza in campo sanitario e medico-legale dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, sulla base di apposita convenzione stipulata col Ministero dell'Interno - l'erogazione di un importo a titolo di indennità per il disagio conseguente alla loro scelta di collaborare con la giustizia.

Alla data del **31 dicembre 2015**, risultano censiti **78** testimoni e **247** loro congiunti. Tra questi, coloro che hanno optato per rimanere nella località di origine sono **14**.

Nel medesimo periodo, a **6** testimoni sono stati assegnati i fondi ex art. 17 della legge 81/91<sup>1</sup> e 2 di essi hanno avuto accesso al beneficio economico previsto dal fondo antiracket.

Per altri **2** si è perfezionata la procedura di acquisizione dei loro immobili al patrimonio dello Stato e a favore di altri **3** è stata deliberata la capitalizzazione.

Invece, alla data del **30 giugno 2016**, risultano censiti **78** testimoni e **255** loro congiunti. Tra questi, coloro che hanno optato per rimanere nella località di origine sono **7**.

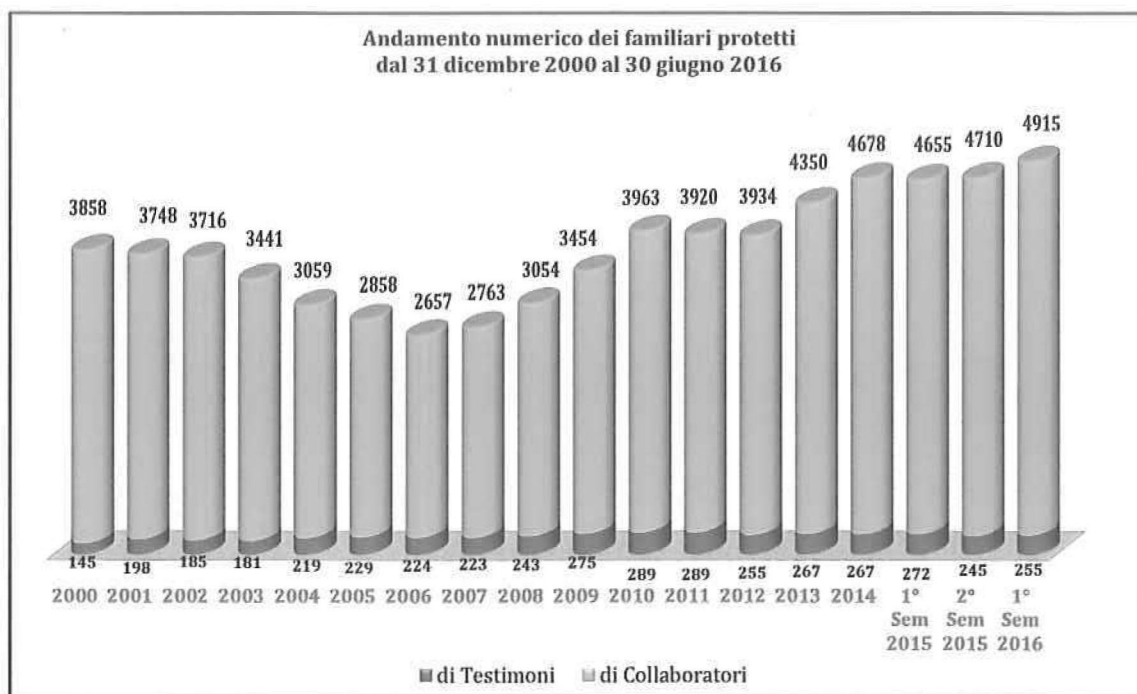
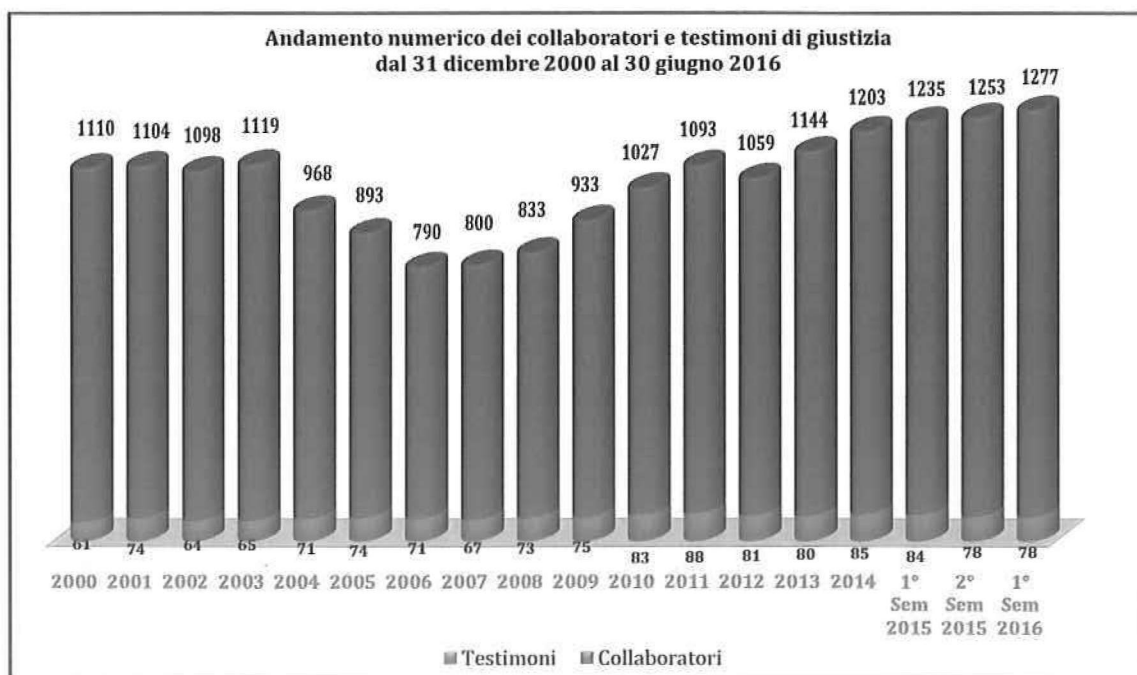
Nel medesimo periodo, a 2 testimoni sono stati assegnati i fondi ex art. 17 della citata legge 81/91 e 2 di essi hanno avuto accesso al beneficio economico previsto dal fondo antiracket.

---

<sup>1</sup> Che, su richiesta del Prefetto del luogo di residenza dei soggetti segnalati all'Autorità Giudiziaria quali possibili destinatari di misure tutorie, vengono stanziati in situazioni di particolare urgenza, nelle more della delibera di ammissione a piano di protezione da parte della Commissione Centrale.

Nessuna procedura di acquisizione dei beni immobili al patrimonio dello Stato si è perfezionata nel periodo in questione e a favore di altri 6 è stata deliberata la capitalizzazione.

L'andamento numerico complessivo dei soggetti protetti, dall'anno 2000, è quello di seguito graficamente indicato:



## **L'inserimento nel sistema tutorio**

La Legge 15 marzo 1991, n. 82, ha delineato il sistema della protezione delle persone che rendono all'Autorità Giudiziaria dichiarazioni su crimini di stampo mafioso.

Tale sistema si articola su tre cardini di riferimento: il **Procuratore della Repubblica** (o il Magistrato preposto alla Direzione Distrettuale Antimafia) che propone la protezione di chi abbia fornito dichiarazioni su delitti di particolare gravità e sia esposto a pericolo grave e attuale a causa di tali dichiarazioni (tale potere è riconosciuto anche al Capo della Polizia, previo parere del Procuratore della Repubblica); la **Commissione Centrale**, che valuta e delibera sull'applicazione delle misure richieste; il **S.C.P.** che, in caso di accoglimento, le attua in concreto, anche attraverso i **Nuclei Operativi di Protezione**.

In casi di particolare urgenza, che non consentono di attendere la delibera della Commissione Centrale, l'Autorità Provinciale di Pubblica Sicurezza può chiedere al Capo della Polizia l'autorizzazione ad avvalersi dei fondi riservati di cui all'articolo 17 della legge 82/91 per attuare le cosiddette "misure urgenti" di protezione, ovvero un "pacchetto" di misure messe in atto per garantire ai soggetti interessati un alloggio, un contributo e il regolare svolgimento di alcune attività quotidiane (ad esempio, la frequenza scolastica per i minori) nel luogo dove vengono temporaneamente trasferiti.

Nel **secondo semestre del 2015**, la Commissione Centrale ha ricevuto complessivamente **3** proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione di **testimoni**, così suddivise:

- D.D.A. di **Palermo**                    **1**
- D.D.A. di **Potenza**                    **1**
- D.D.A. di **Roma**                        **1**

Per quanto attiene invece ai **collaboratori**, nel medesimo periodo la Commissione Centrale ha ricevuto **64** richieste di ammissione al piano provvisorio di protezione, così suddivise:

• D.D.A di <b>Napoli</b>	<b>20</b>
• D.D.A. di <b>Bari</b>	<b>12</b>
• D.D.A. di <b>Catania</b>	<b>9</b>
• D.D.A. di <b>Reggio Calabria</b>	<b>7</b>
• D.D.A. di <b>Catanzaro</b>	<b>4</b>
• D.D.A. di <b>Roma;</b>	<b>4</b>
• D.D.A. di <b>Messina</b>	<b>2</b>
• D.D.A. di <b>Palermo</b>	<b>2</b>
• D.D.A. di <b>Brescia</b>	<b>1</b>
• D.D.A. di <b>Caltanissetta</b>	<b>1</b>
• D.D.A di <b>Lecce</b>	<b>1</b>
• D.D.A. di <b>Torino</b>	<b>1</b>

Rispetto al semestre precedente, il numero delle nuove ammissioni per i **testimoni** si è ridotto di 2 unità mentre quello per i **collaboratori** di 1.

Nel **primo semestre del 2016**, la Commissione Centrale ha ricevuto complessivamente 4 proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione di **testimoni**, così suddivise:

• D.D.A. di <b>Napoli</b>	<b>1</b>
• D.D.A. di <b>Reggio Calabria</b>	<b>1</b>
• D.D.A. di <b>Salerno</b>	<b>1</b>
• D.D.A. di <b>Trani</b>	<b>1</b>

Per quanto attiene invece ai **collaboratori**, nel medesimo periodo la Commissione Centrale ha ricevuto 67 richieste di ammissione al piano provvisorio di protezione, così suddivise:

• D.D.A di <b>Napoli</b>	27
• D.D.A. di <b>Bari</b>	15
• D.D.A. di <b>Catania</b>	3
• D.D.A. di <b>Reggio Calabria</b>	2
• D.D.A. di <b>Catanzaro</b>	5
• D.D.A. di <b>Roma;</b>	4
• D.D.A. di <b>Palermo</b>	4
• D.D.A. di <b>Ancona</b>	1
• D.D.A. di <b>Bologna</b>	1
• D.D.A di <b>Salerno</b>	2
• D.D.A. di <b>Torino</b>	3

Rispetto al semestre precedente, il numero delle nuove ammissioni per i **testimoni** si è incrementato di 1 unità mentre quello per i **collaboratori** di 3.

### **La cessazione dei programmi di protezione**

I programmi di protezione hanno una naturale scadenza legata sia alla cessazione degli impegni di giustizia dei titolari sia al venir meno dell'esposizione al rischio.

Il provvedimento della Commissione Centrale di non proroga del programma speciale di protezione prevede anche, al fine di agevolare il reinserimento socio-lavorativo dei soggetti che fuoriescono dal circuito tutorio, la corresponsione di una somma a titolo di capitalizzazione delle misure di assistenza percepite; l'importo della capitalizzazione è pari all'assegno di mantenimento per un periodo da un minimo di due ad un massimo di cinque anni per i collaboratori di giustizia, e fino ad un massimo di dieci anni per i testimoni.



Le speciali misure di protezione possono, peraltro, essere revocate in caso di inosservanza degli impegni assunti al momento della sottoscrizione del relativo programma e di commissione di reati sintomatici di un reinserimento nel circuito criminale.

Il S.C.P., attraverso le sue articolazioni periferiche, svolge al riguardo un'apposita attività di controllo, segnalando alla Commissione Centrale i comportamenti contrari allo *status* di persona protetta eventualmente tenuti dai soggetti tutelati.

A seguito di tali segnalazioni, la Commissione può deliberare la revoca delle misure tutorie al termine di un'attenta istruttoria che comporta anche l'acquisizione dei pareri dell'Autorità Giudiziaria proponente e della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

I soggetti interessati da tali provvedimenti possono presentare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, entro 60 giorni dalla data di notifica della delibera della Commissione Centrale, al fine di ottenerne l'annullamento.

Nel **secondo semestre del 2015**, sono state inviate alla Commissione Centrale **34** segnalazioni, di cui **17** si riferiscono a reati che hanno coinvolto **25** soggetti.

Nel medesimo periodo, la Commissione ha emesso **9** provvedimenti di revoca per **collaboratori** e **1** per **testimoni**.

Nel **primo semestre del 2016**, sono state inviate alla Commissione Centrale **29** segnalazioni, di cui **12** si riferiscono a reati che hanno coinvolto **27** soggetti.

Nel medesimo periodo, la Commissione **non** ha emesso alcun provvedimento di revoca per **collaboratori** e per **testimoni**.

## **PARTE SECONDA**

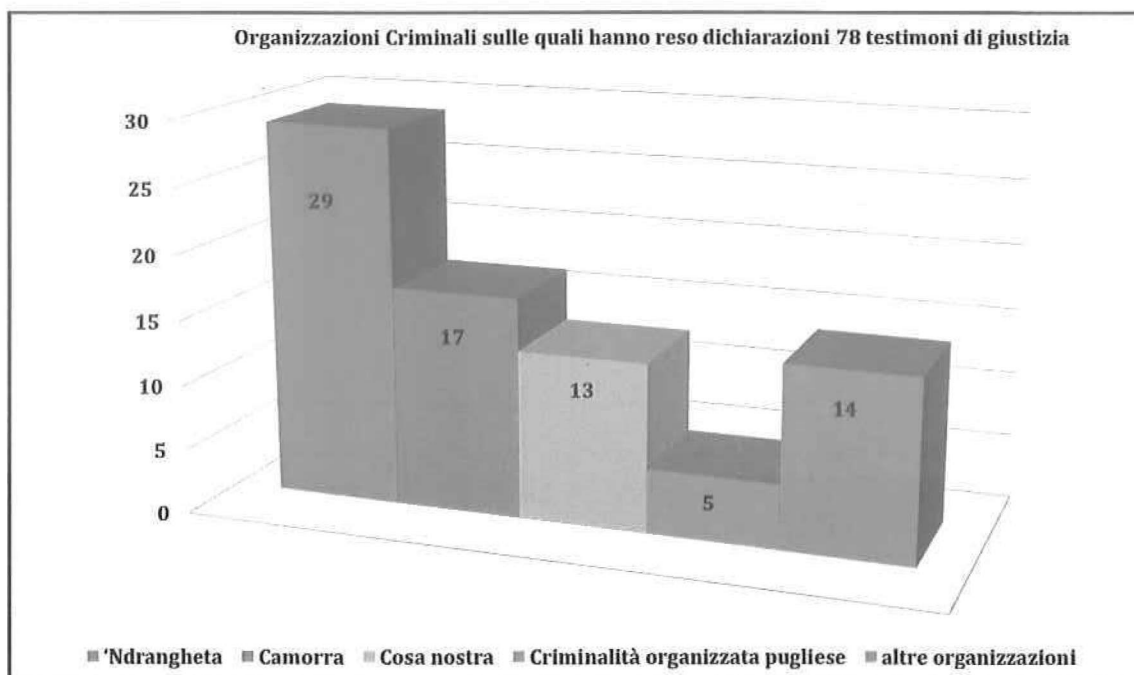
### **I dati statistici**

## I dati statistici del secondo semestre 2015

In ordine ai **testimoni** di giustizia e alle **Organizzazioni Criminali** su cui hanno reso dichiarazioni, alla data del 31 dicembre 2015, essi possono essere numericamente indicati secondo il prospetto che segue:

TESTIMONI DI GIUSTIZIA	
ORGANIZZAZIONI CRIMINALI SU CUI HANNO TESTIMONIATO	
'Ndrangheta	29
Camorra	17
Cosa nostra	13
Criminalità organizzata pugliese	5
altre organizzazioni	14
<b>TOTALE</b>	<b>78</b>

I dati sopra riportati si traducono nel seguente grafico:

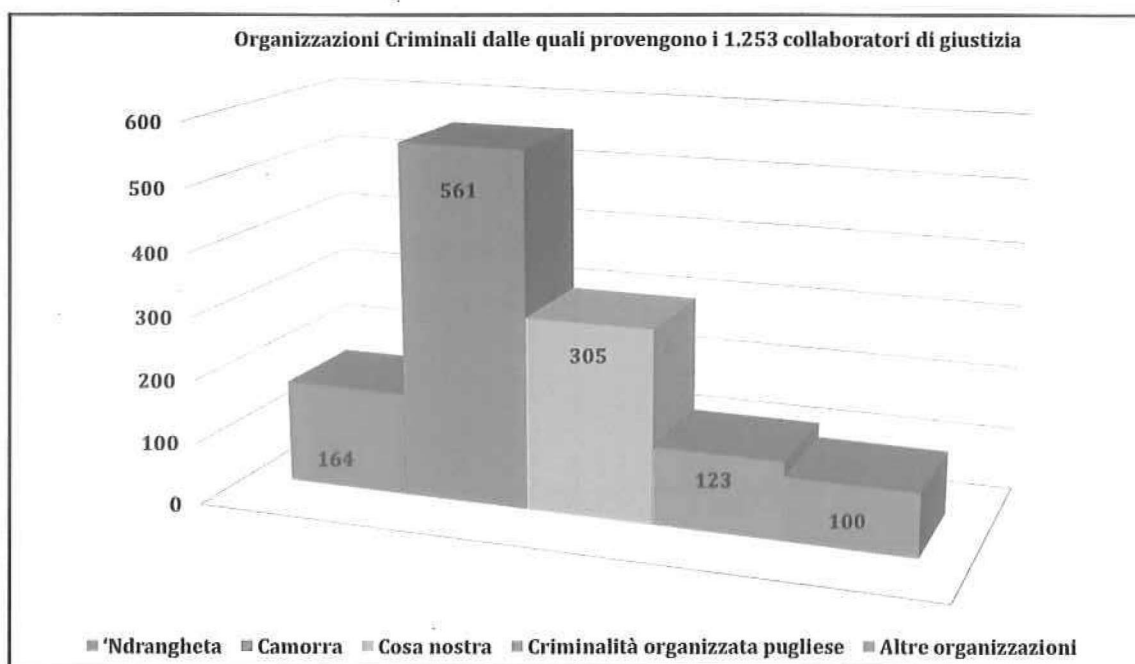


Il numero dei testimoni censiti alla fine del semestre in esame, se raffrontato con il dato relativo alla precedente rilevazione (**30 giugno 2015**), evidenzia un decremento (da **84** a **78**) dovuto, in parte, alla fuoriuscita dal programma di protezione a seguito di capitalizzazione delle misure economiche e, in altra parte, al minor numero di nuovi ingressi nel sistema tutorio.

Per quanto riguarda i **collaboratori** di giustizia e le **Organizzazioni Criminali** di appartenenza, alla stessa data sopraindicata, essi possono essere numericamente suddivisi secondo il prospetto che segue:

COLLABORATORI DI GIUSTIZIA ORGANIZZAZIONI CRIMINALI DI APPARTENENZA	
Camorra	561
Cosa nostra	305
'Ndrangheta	164
Criminalità organizzata pugliese	123
Altre organizzazioni	100
<b>TOTALE</b>	<b>1.253</b>

Gli stessi dati vengono di seguito graficamente indicati:

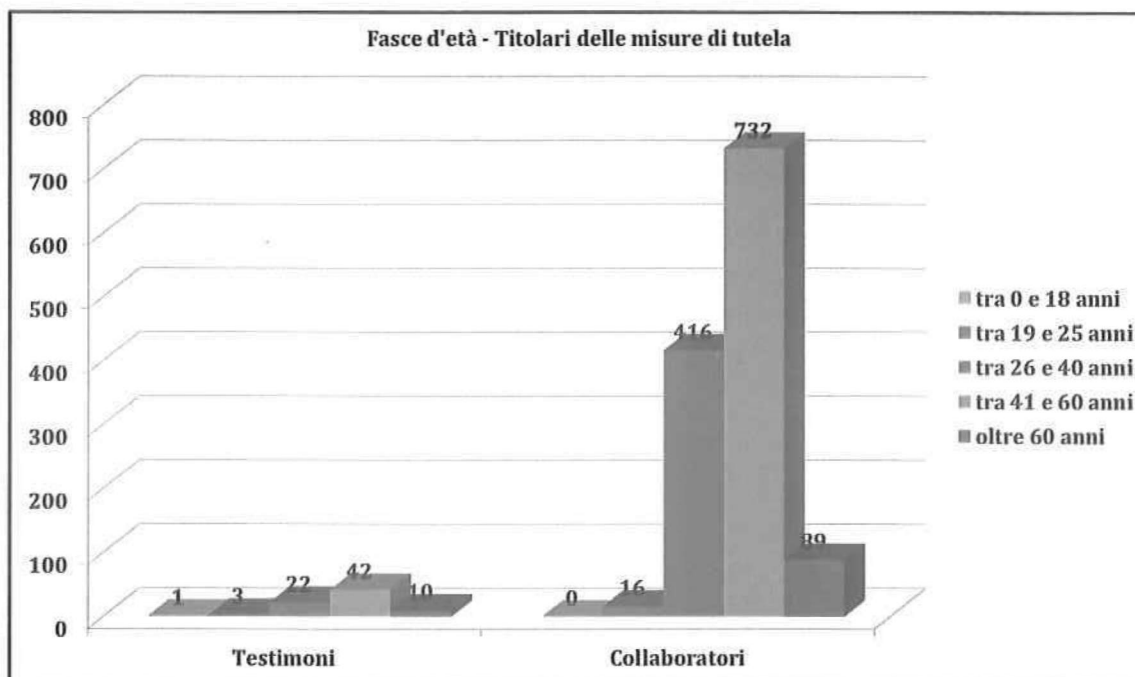


Il numero dei collaboratori di giustizia censiti alla fine del semestre in esame (**1.253**), se raffrontato con l'analogo dato rilevato al 30 giugno 2015, evidenzia un incremento percentuale di circa l'**1,5%** (da **1.235** a **1.253**), confermando il *trend* in costante crescita che viene registrato ormai da diversi anni.

In relazione alle fasce d'età, i titolari di programma di protezione (sia testimoni che collaboratori), prevalentemente soggetti in età lavorativa, possono essere distinti come segue:

FASCE D'ETÀ	TESTIMONI	COLLABORATORI
tra 0 e 18 anni	1	0
tra 19 e 25 anni	3	16
tra 26 e 40 anni	22	416
tra 41 e 60 anni	42	732
oltre 60 anni	10	89
TOTALE	78	1253

Rappresentandoli graficamente nel seguente modo:

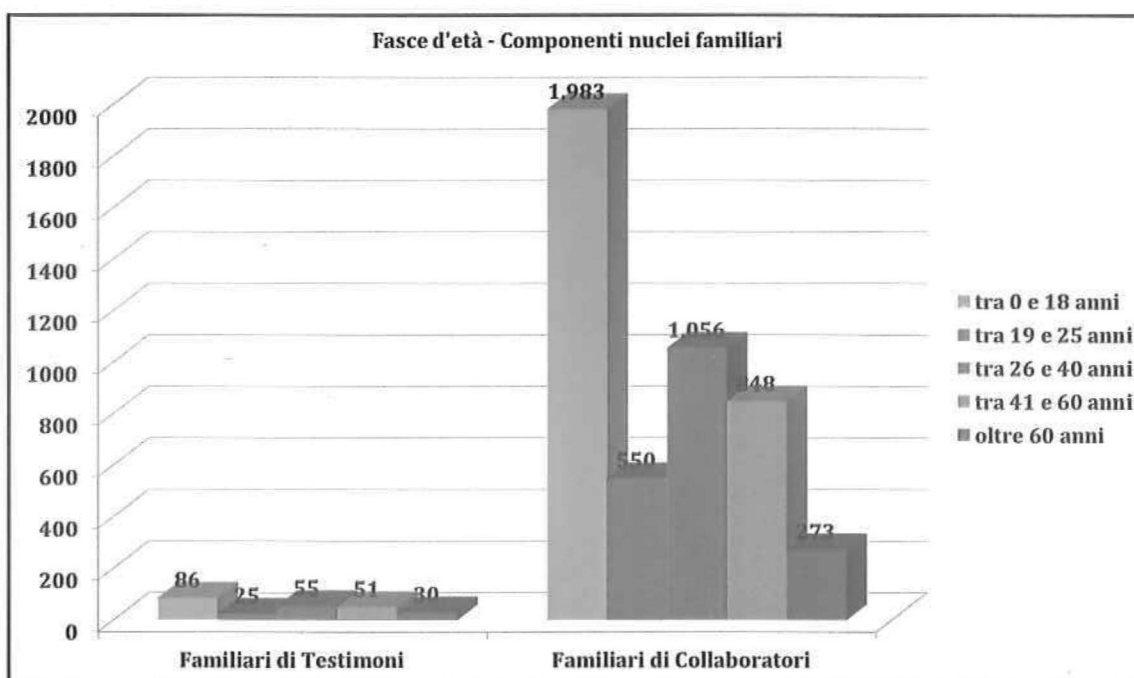


Rispetto al semestre precedente, i dati non evidenziano particolari differenze. Permane nel programma di protezione un testimone minore, mentre si conferma il trend che vede la fascia di età compresa tra i 41 e i 60 anni quella più numerosa, sia per quanto attiene ai collaboratori che ai testimoni.

Diversamente, tra i familiari dei titolari di programma di protezione prevale la fascia d'età dei soggetti in età scolare:

FASCE D'ETÀ	FAMILIARI DI TESTIMONI	FAMILIARI DI COLLABORATORI
tra 0 e 18 anni	86	1.983
tra 19 e 25 anni	25	550
tra 26 e 40 anni	55	1.056
tra 41 e 60 anni	51	848
oltre 60 anni	30	273
TOTALE	247	4.710

Traducendo i dati nel grafico che segue:

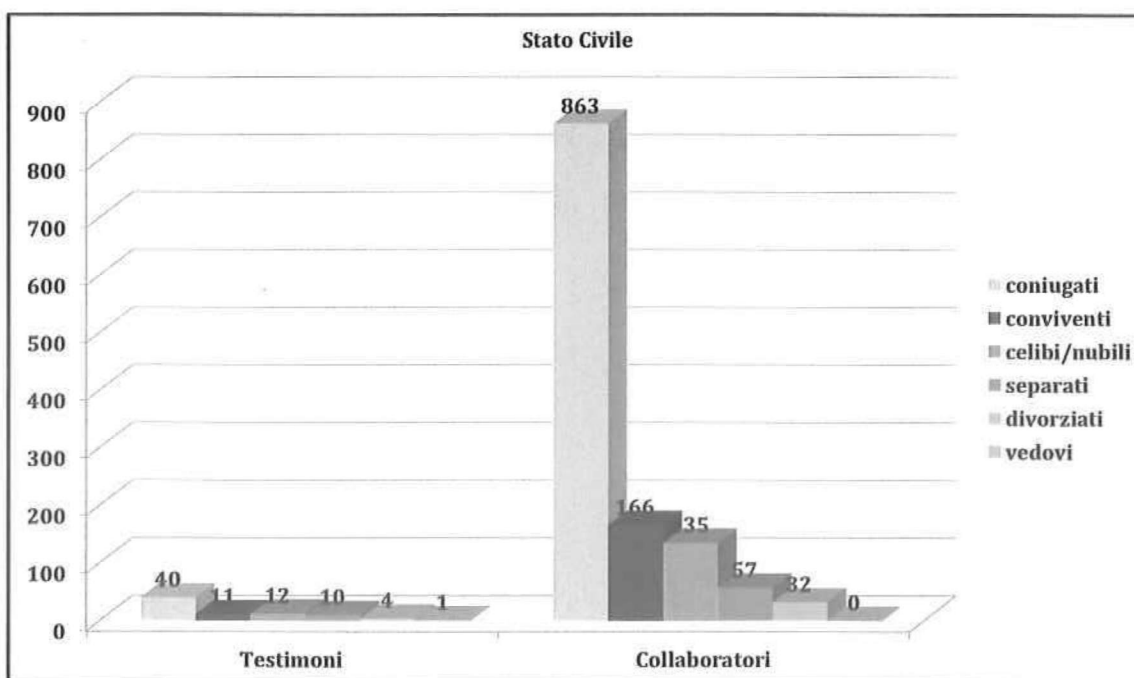


In sostanza, dai valori sopra riportati emerge che il numero complessivo dei soggetti tutelati (testimoni e collaboratori di giustizia con i rispettivi familiari) ammonta, al 31 dicembre 2015, a **6.288** soggetti.

Altro dato d'interesse è quello riguardante lo **stato civile** dei titolari di programma di protezione. Al riguardo, al 31 dicembre 2015, si rileva quanto segue:

STATO CIVILE	TESTIMONI	COLLABORATORI
coniugati	40	863
conviventi	11	166
celibi/nubili	12	135
separati	10	57
divorziati	4	32
vedovi	1	0

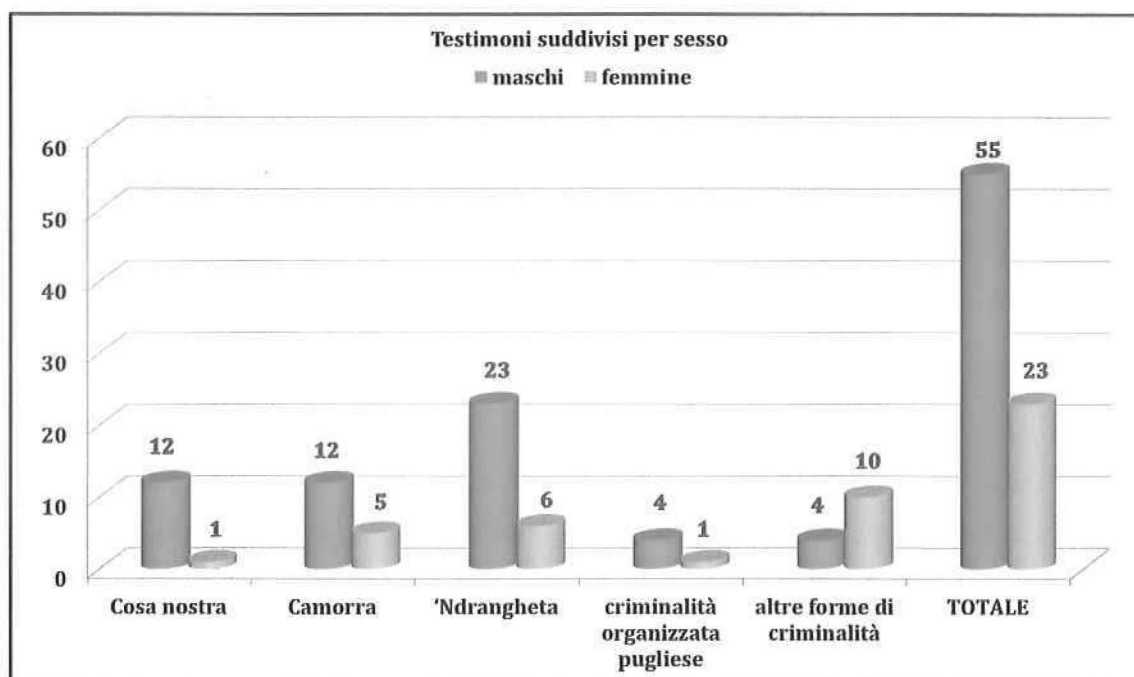
Il grafico corrispondente è il seguente:



In ordine al **sex** dei **testimoni di giustizia**, al 31 dicembre 2015, si rileva quanto schematicamente riportato di seguito, con l'indicazione delle **organizzazioni criminali** su cui hanno testimoniato:

TESTIMONI		
ORGANIZZAZIONI CRIMINALI SU CUI HANNO TESTIMONIATO	maschi	femmine
Cosa nostra	12	1
Camorra	12	5
'Ndrangheta	23	6
Criminalità organizzata pugliese	4	1
Altre forme di criminalità	4	10
<b>TOTALE</b>	<b>55</b>	<b>23</b>

Il grafico che ne deriva è il seguente:



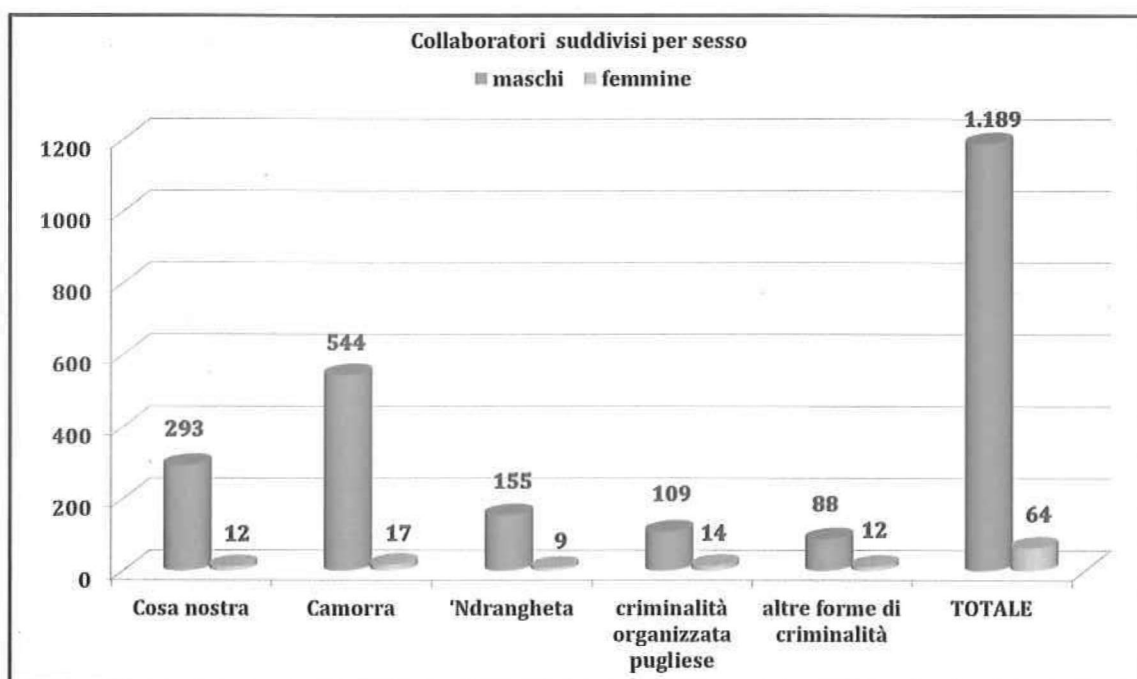
In termini percentuali, si può evidenziare la rilevanza dell'elemento femminile nell'ambito dei testimoni, rispetto al numero delle collaboratrici di giustizia, indicato nel prospetto successivo.



Infatti, in ordine al **sexso** dei **collaboratori di giustizia**, al 31 dicembre 2015, si rileva quanto schematicamente riportato di seguito, con l'indicazione delle **organizzazioni criminali** di appartenenza:

COLLABORATORI		
ORGANIZZAZIONI CRIMINALI DI APPARTENENZA	maschi	femmine
Cosa nostra	293	12
Camorra	544	17
'Ndrangheta	155	9
criminalità organizzata pugliese	109	14
altre forme di criminalità	88	12
<b>TOTALE</b>	<b>1.189</b>	<b>64</b>

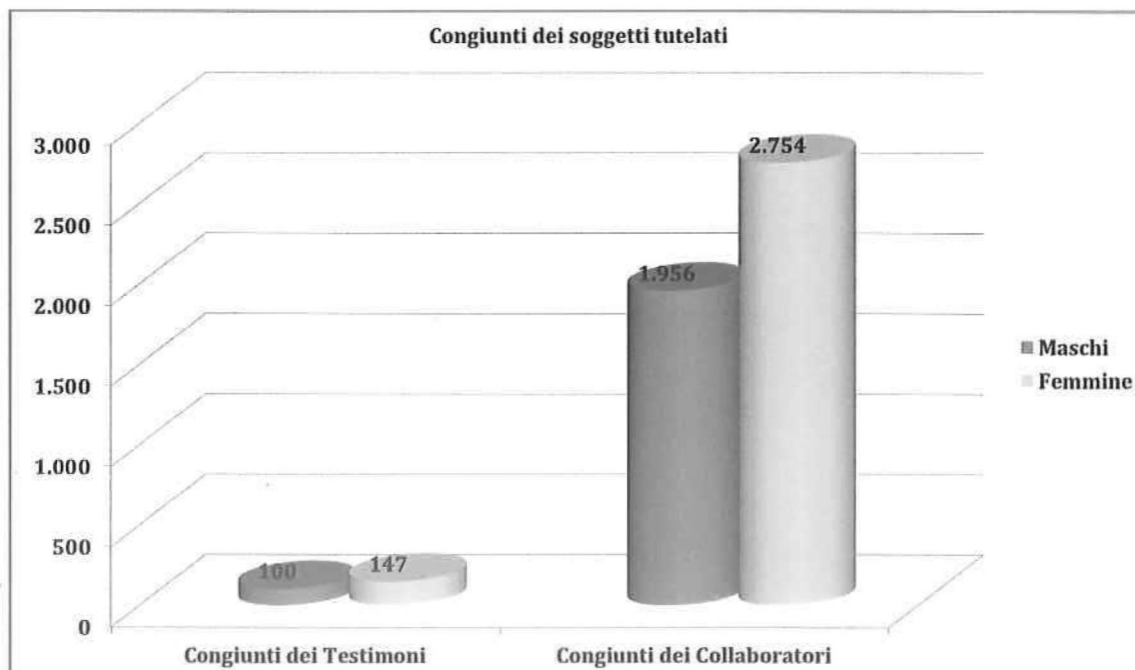
Indicando graficamente i dati come segue:



Invece, in relazione al **sexso dei congiunti dei soggetti tutelati**, nel semestre in esame il prospetto è quello che segue:

CONGIUNTI DI TESTIMONI		CONGIUNTI DI COLLABORATORI	
maschi	femmine	maschi	femmine
100	147	1.956	2.754

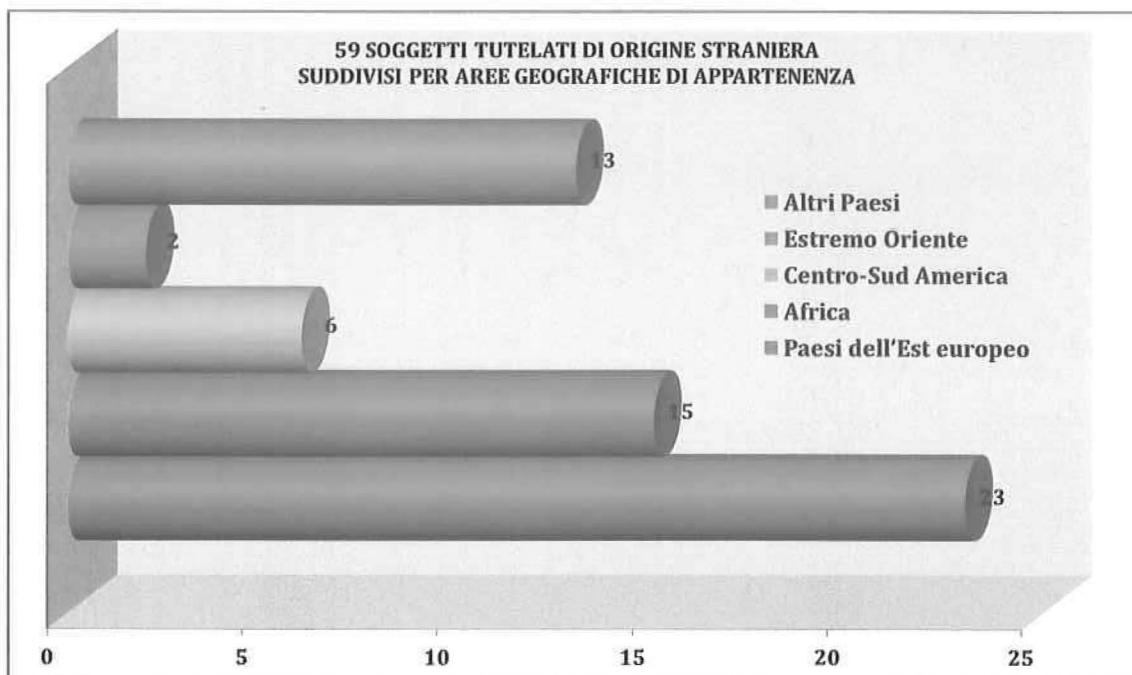
Gli stessi dati vengono di seguito graficamente indicati:



Da ultimo, si segnala che, alla data del 31 dicembre 2015, nel sistema tutorio sono presenti **59** soggetti nati all'estero (**11** testimoni e **48** collaboratori - **15** di sesso femminile). Riguardo alla **provenienza geografica**, essi possono essere distinti come segue:

SOGGETTI TUTELATI DI ORIGINE STRANIERA SUDDIVISI PER AREE GEOGRAFICHE DI PROVENIENZA	
Paesi dell'Est europeo <sup>1</sup>	23
Africa <sup>2</sup>	15
Centro-Sud America <sup>3</sup>	6
Estremo Oriente <sup>4</sup>	2
Altri Paesi <sup>5</sup>	13
<b>TOTALE</b>	<b>59</b>

Riportati graficamente come segue:

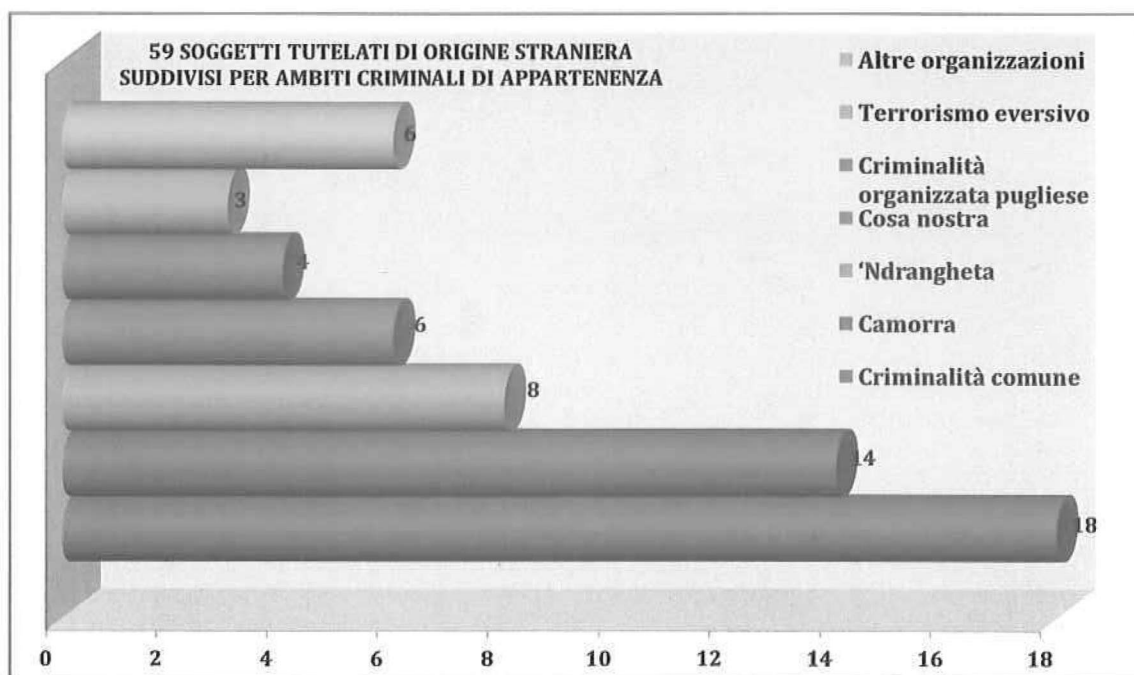


- <sup>1</sup> Albania, Bulgaria, Kosovo, Polonia, Romania e Ucraina.
- <sup>2</sup> Algeria, Costa d'Avorio, Marocco, Nigeria, Tanzania e Tunisia.
- <sup>3</sup> Argentina, Colombia, Paraguay e Repubblica Dominicana.
- <sup>4</sup> Cina e Pakistan.
- <sup>5</sup> Francia, Germania, Svizzera e Turchia.

Riguardo, invece, agli **ambiti criminali di appartenenza**, gli stessi possono essere distinti come segue:

<b>SOGGETTI TUTELATI DI ORIGINE STRANIERA SUDDIVISI PER ORGANIZZAZIONI CRIMINALI DI APPARTENENZA</b>	
Criminalità comune	18
Camorra	14
'Ndrangheta	8
Cosa nostra	6
Criminalità organizzata pugliese	4
Terrorismo eversivo	3
Altre organizzazioni	6
<b>TOTALE</b>	<b>59</b>

Così graficamente riportati:

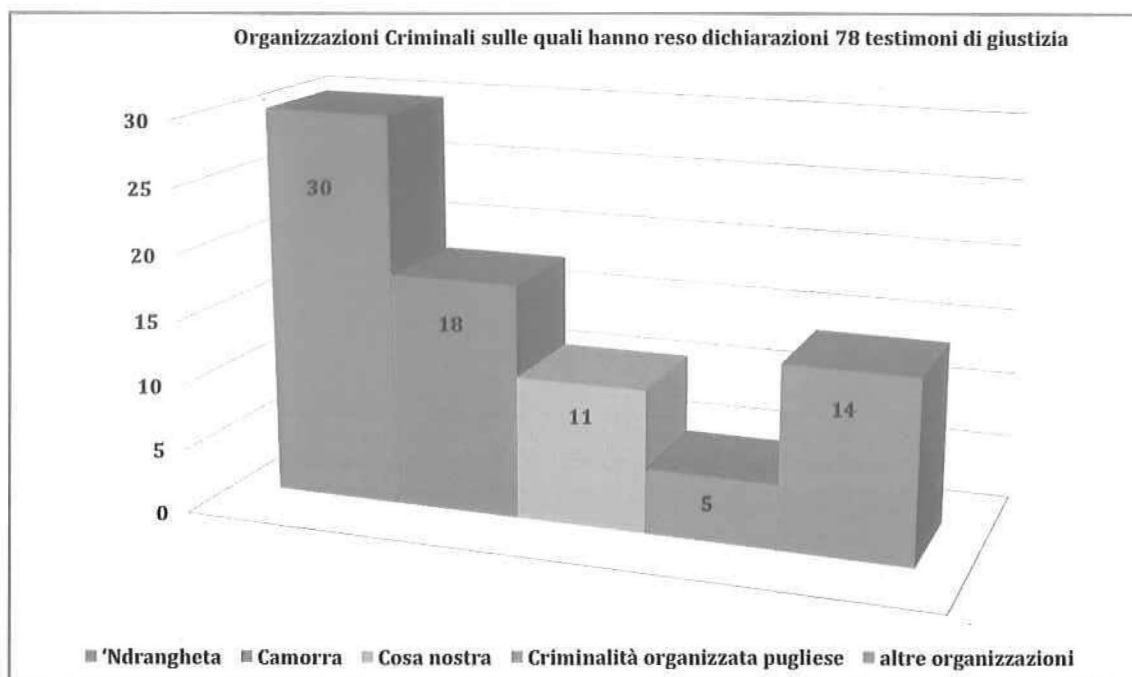


## I dati statistici del primo semestre 2016

In ordine ai **testimoni** di giustizia e alle **organizzazioni criminali** su cui hanno reso dichiarazioni, alla **data del 30 giugno 2016**, essi possono essere numericamente indicati secondo il prospetto che segue:

TESTIMONI DI GIUSTIZIA ORGANIZZAZIONI CRIMINALI SU CUI HANNO TESTIMONIATO	
Ndrangheta	30
Camorra	18
Cosa nostra	11
Criminalità organizzata pugliese	5
altre organizzazioni	14
<b>TOTALE</b>	<b>78</b>

I dati sopra riportati si traducono nel seguente grafico:

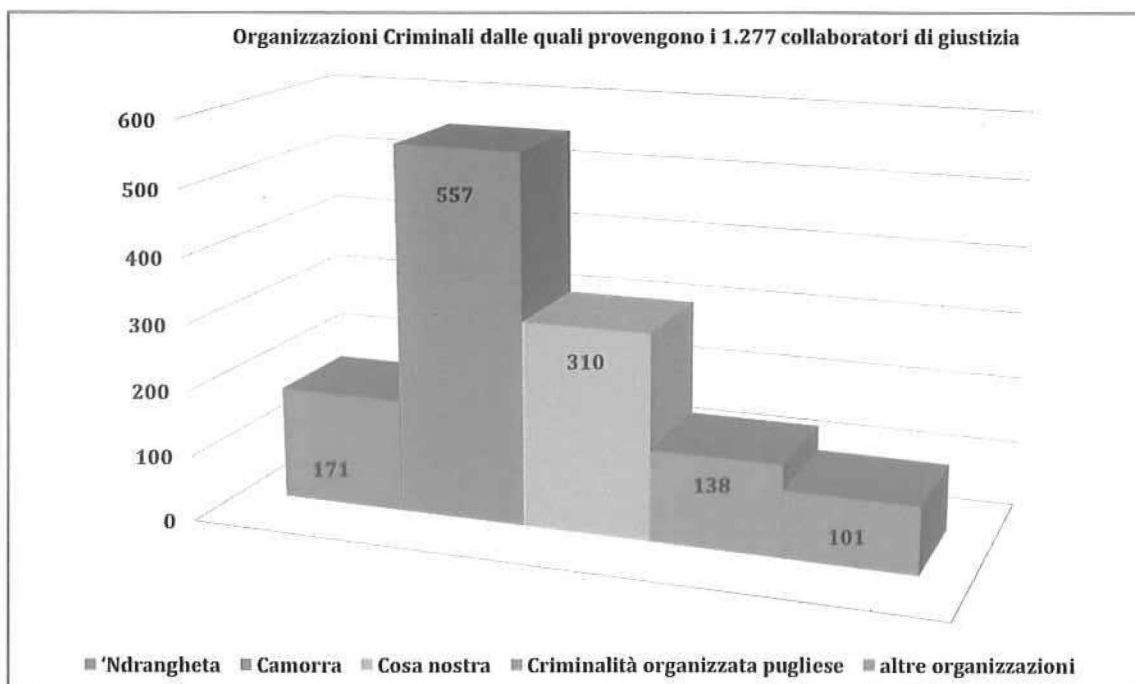


Il numero dei testimoni censiti alla fine del semestre in esame, se raffrontato con il dato relativo alla precedente rilevazione (31 dicembre 2015), è il medesimo (78) ma da rilevare è la differente composizione numerica relativa alle organizzazioni criminali sulle quali hanno reso testimonianza.

Per quanto riguarda i **collaboratori** di giustizia e le **organizzazioni criminali** di appartenenza, alla stessa data sopraindicata, essi possono essere numericamente suddivisi secondo il prospetto che segue:

<b>COLLABORATORI DI GIUSTIZIA</b>	
<b>ORGANIZZAZIONI CRIMINALI DI APPARTENENZA</b>	
Camorra	557
Cosa nostra	310
'Ndrangheta	171
Criminalità organizzata pugliese	138
altre organizzazioni	101
<b>TOTALE</b>	<b>1.277</b>

Gli stessi dati vengono di seguito graficamente indicati:

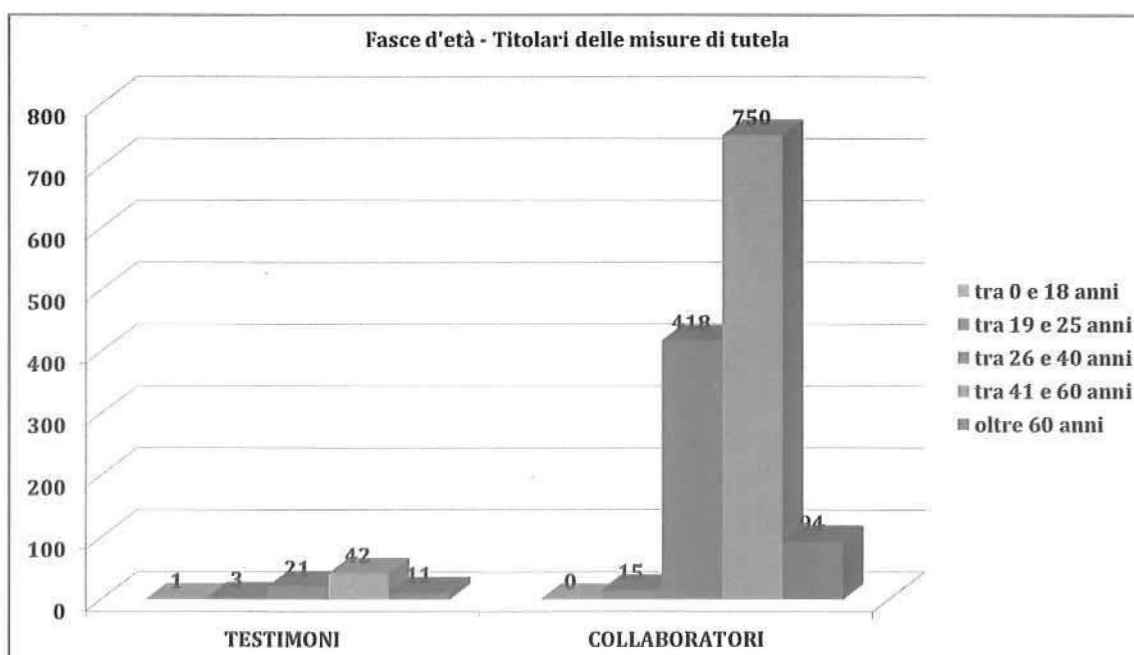


Da evidenziare è l'incremento di unità (da **1.253** a **1.277**) rispetto al semestre precedente.

In relazione alle fasce d'età, i titolari di programma di protezione (sia testimoni che collaboratori), prevalentemente soggetti in età lavorativa, possono essere distinti come segue:

FASCE D'ETÀ	TESTIMONI	COLLABORATORI
tra 0 e 18 anni	1	0
tra 19 e 25 anni	3	15
tra 26 e 40 anni	21	418
tra 41 e 60 anni	42	750
oltre 60 anni	11	94

Rappresentandoli graficamente nel seguente modo:

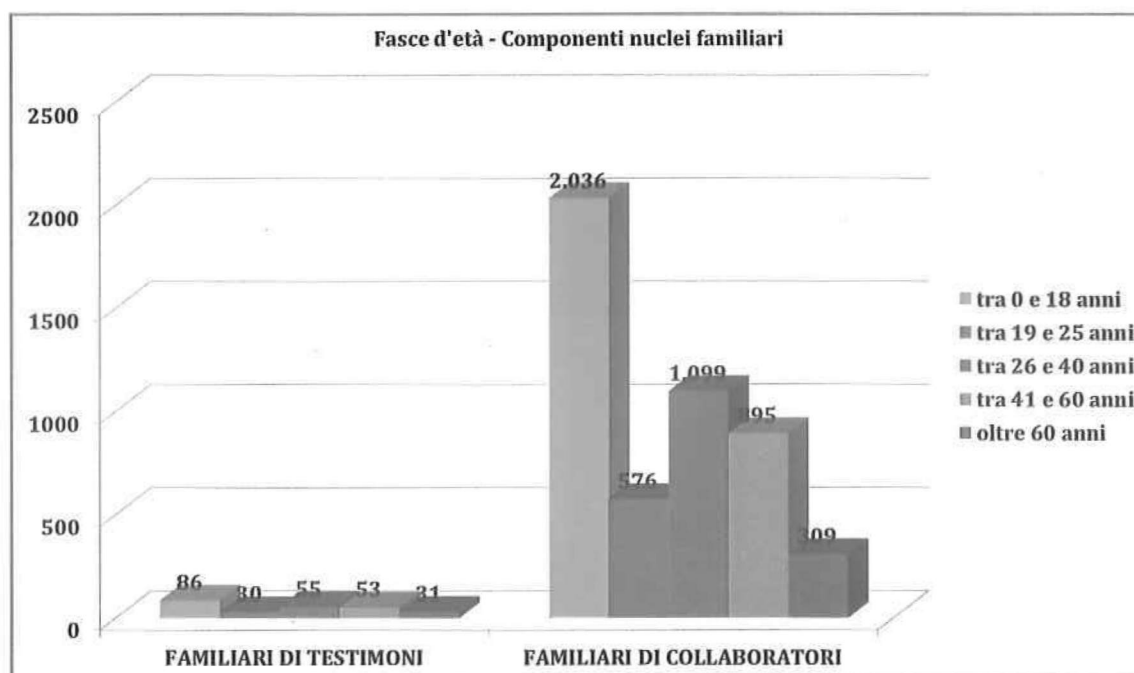


Rispetto al semestre precedente, non si evidenziano significativi scostamenti. Permane nel programma di protezione 1 testimone di minore età e resta confermato il trend che vede la fascia di età compresa tra i 41 e i 60 anni quella più numerosa.

Anche in questo semestre, tra i familiari dei titolari di programma di protezione continua a prevalere la fascia d'età dei soggetti in età scolare:

FASCE D'ETÀ	FAMILIARI DI TESTIMONI	FAMILIARI DI COLLABORATORI
tra 0 e 18 anni	86	2.036
tra 19 e 25 anni	30	576
tra 26 e 40 anni	55	1.099
tra 41 e 60 anni	53	895
oltre 60 anni	31	309
<b>TOTALE</b>	<b>255</b>	<b>4.915</b>

Traducendo i dati nel grafico che segue:



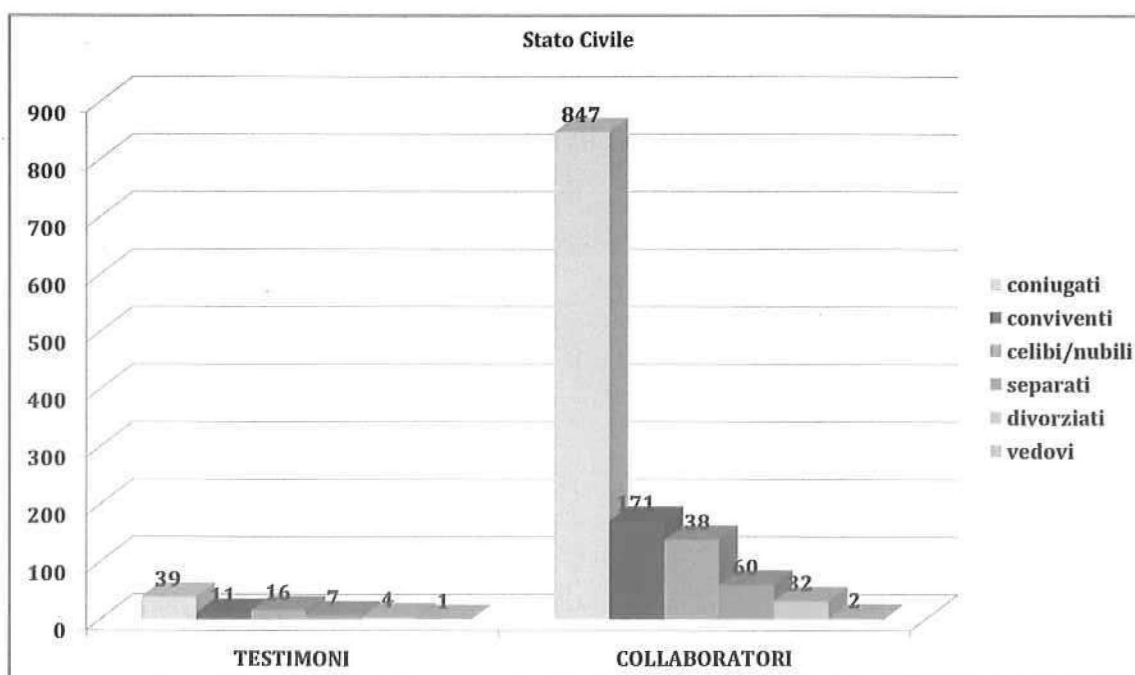
Dai valori sopra riportati emerge che il numero complessivo dei soggetti tutelati (testimoni e collaboratori di giustizia con i rispettivi familiari) ammonta, al 30 giugno 2016, a **6.525** soggetti.



Altro dato d'interesse è quello riguardante lo **stato civile** dei titolari di programma di protezione. Al riguardo, al 30 giugno 2016, si rileva quanto segue:

STATO CIVILE	TESTIMONI	COLLABORATORI
coniugati	39	847
conviventi	11	171
celibi/nubili	16	138
separati	7	60
divorziati	4	32
vedovi	1	2

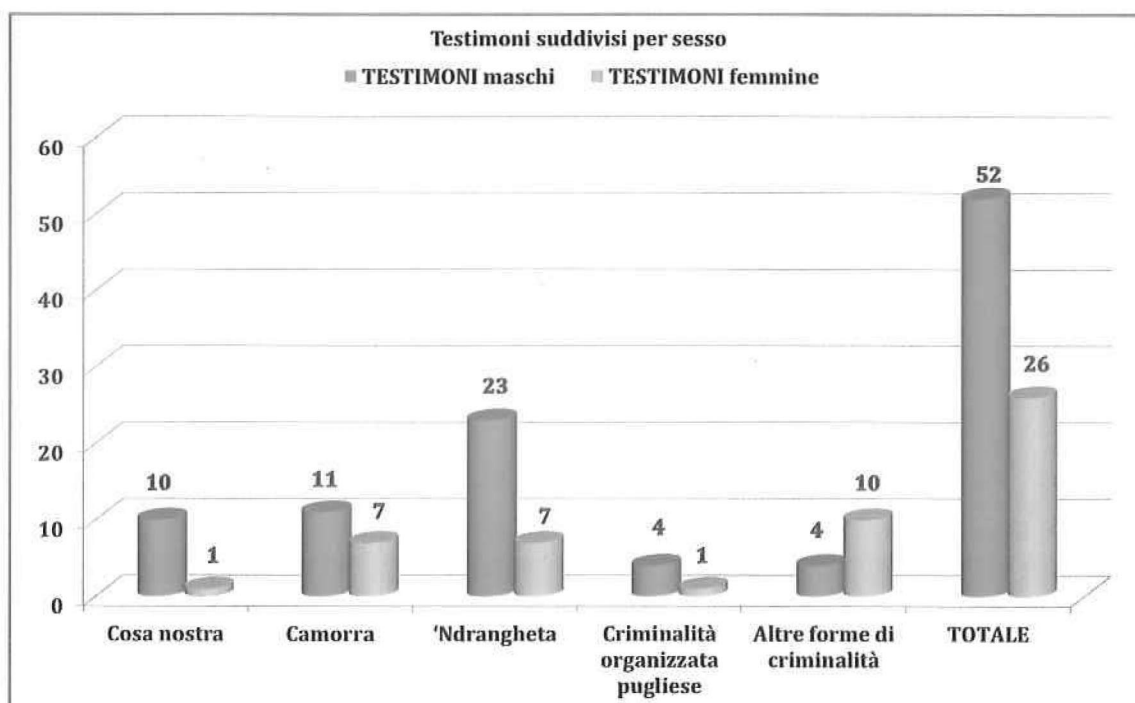
Il grafico corrispondente è il seguente:



In ordine al sesso dei testimoni di giustizia, al 30 giugno 2016, si rileva quanto schematicamente riportato di seguito, con l'indicazione delle organizzazioni criminali su cui hanno testimoniato:

TESTIMONI		
ORGANIZZAZIONI CRIMINALI SU CUI HANNO TESTIMONIATO	maschi	femmine
Cosa nostra	10	1
Camorra	11	7
'Ndrangheta	23	7
Criminalità organizzata pugliese	4	1
Altre forme di criminalità	4	10
<b>TOTALE</b>	<b>52</b>	<b>26</b>

Il grafico che ne deriva è il seguente:

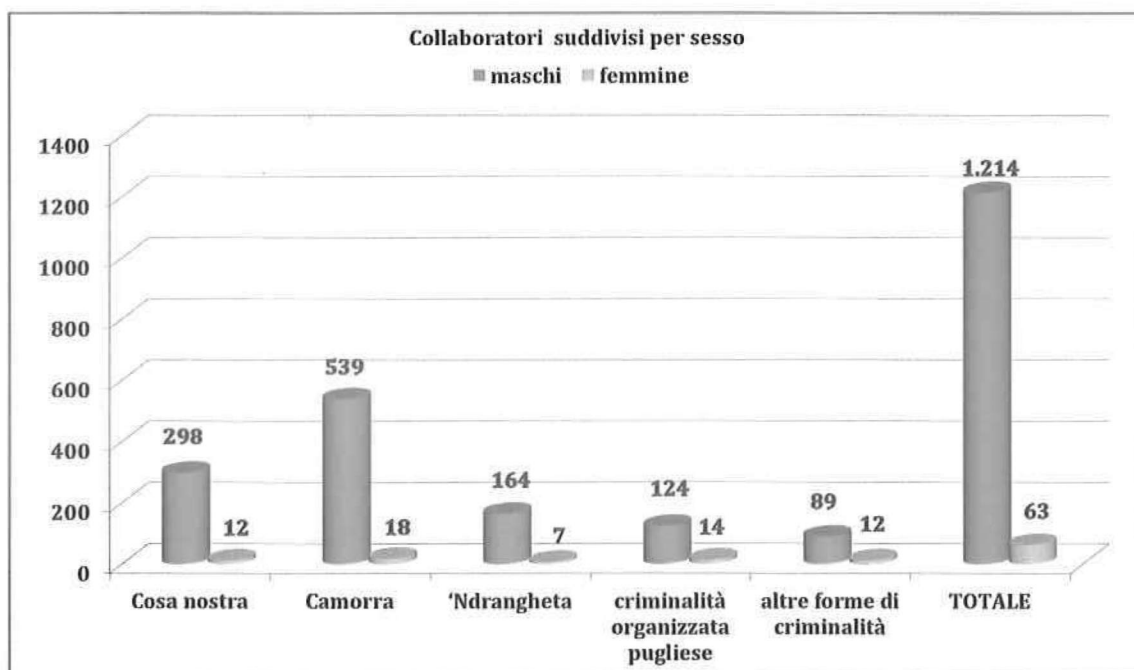


Permane anche in questo semestre la rilevanza dell'elemento femminile fra i testimoni, rispetto al numero delle collaboratrici di giustizia, indicato nel prospetto successivo.

Infatti, in ordine al **sexso** dei **collaboratori di giustizia**, al 30 giugno 2016, si rileva quanto schematicamente riportato di seguito, con l'indicazione delle **organizzazioni criminali** di appartenenza:

COLLABORATORI		
ORGANIZZAZIONI CRIMINALI DI APPARTENENZA	maschi	femmine
Cosa nostra	298	12
Camorra	539	18
'Ndrangheta	164	7
criminalità organizzata pugliese	124	14
altre forme di criminalità	89	12
<b>TOTALE</b>	<b>1.214</b>	<b>63</b>

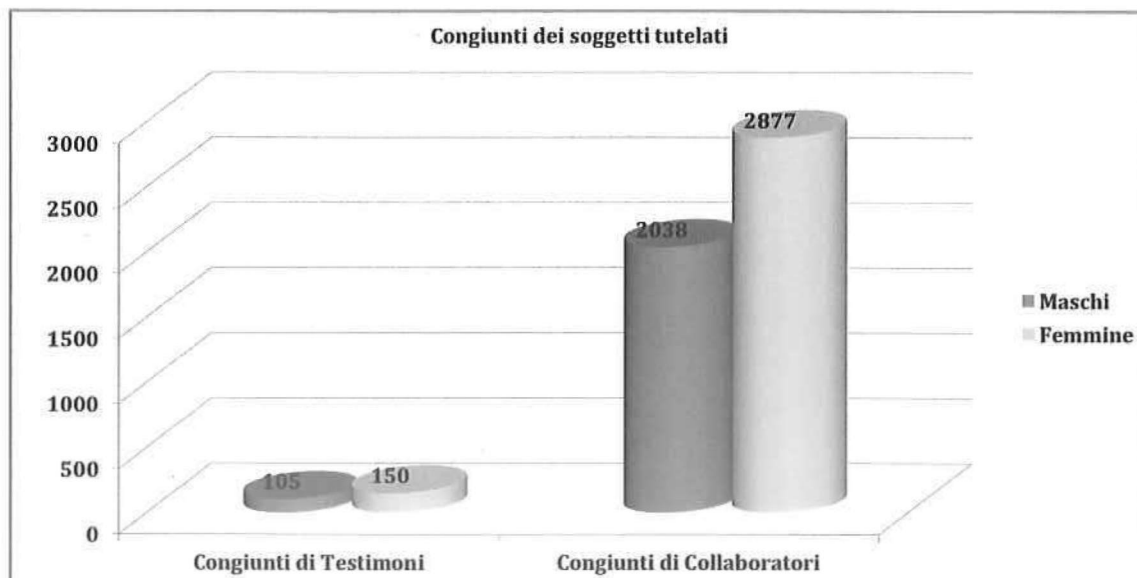
Indicando graficamente i dati come segue:



Invece, in relazione al **sexso dei congiunti dei soggetti tutelati**, nel semestre in esame il prospetto è quello che segue:

CONGIUNTI DI TESTIMONI		CONGIUNTI DI COLLABORATORI	
maschi	femmine	maschi	femmine
105	150	2.038	2.877

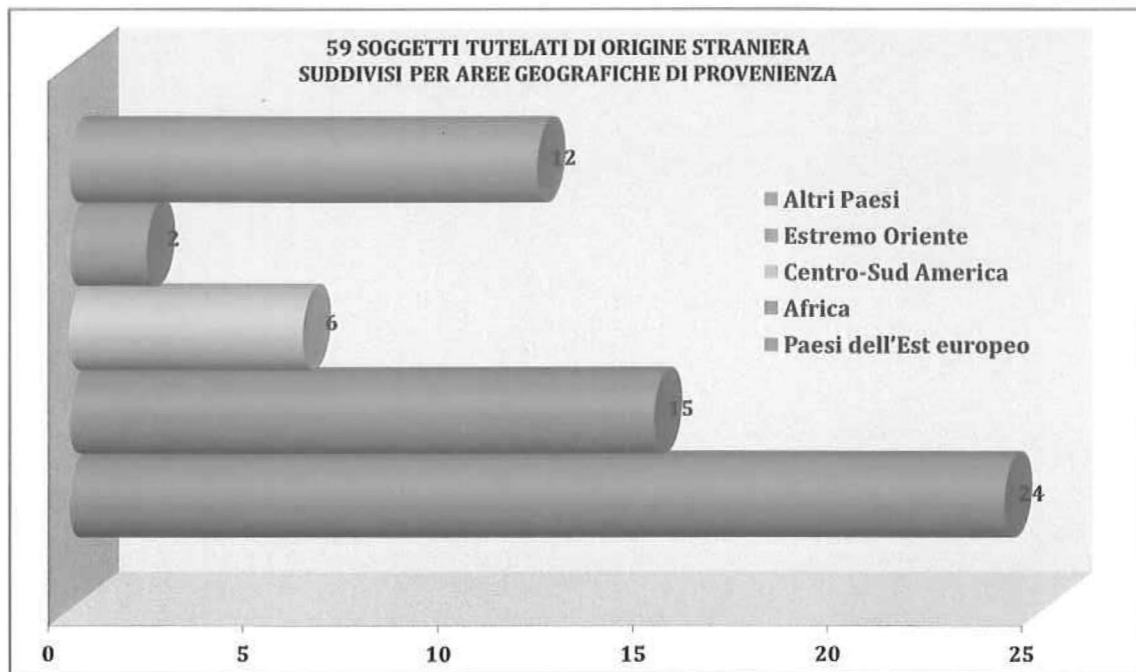
Gli stessi dati vengono di seguito graficamente indicati:



Da ultimo, si segnala che, alla data del 30 giugno 2016, nel sistema tutorio permangono **59** soggetti nati all'estero (**10** testimoni e **49** collaboratori - **14** di sesso femminile). Riguardo alla **provenienza geografica**, essi possono essere distinti come segue:

SOGGETTI TUTELATI DI ORIGINE STRANIERA AREE GEOGRAFICHE DI PROVENIENZA	
Paesi dell'Est europeo <sup>6</sup>	24
Africa <sup>7</sup>	15
Centro-Sud America <sup>8</sup>	6
Estremo Oriente <sup>9</sup>	2
Altri Paesi <sup>10</sup>	12
<b>TOTALE</b>	<b>59</b>

Riportati graficamente come segue:



<sup>6</sup> Albania, Bulgaria, Kosovo, Polonia, Romania e Ucraina.

<sup>7</sup> Algeria, Costa d'Avorio, Marocco, Nigeria, Tanzania e Tunisia.

<sup>8</sup> Argentina, Colombia, Paraguay e Repubblica Dominicana.

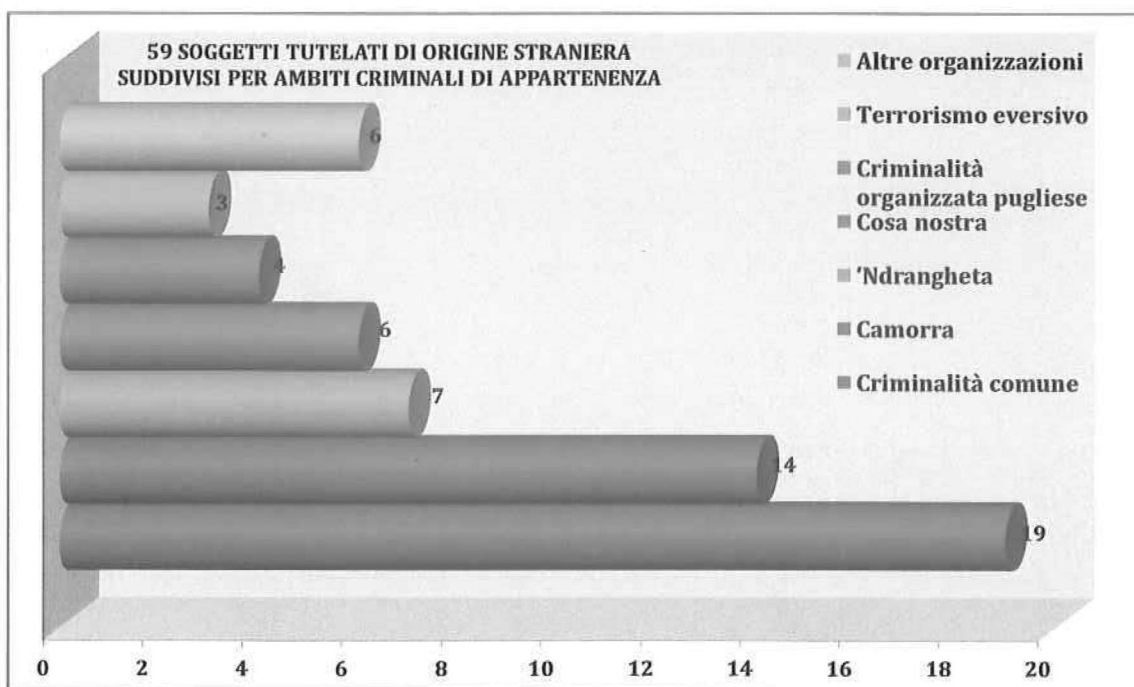
<sup>9</sup> Cina e Pakistan.

<sup>10</sup> Francia, Germania, Svizzera e Turchia.

Riguardo, invece, agli **ambiti criminali di appartenenza**, gli stessi possono essere distinti come segue:

<b>SOGGETTI TUTELATI DI ORIGINE STRANIERA ORGANIZZAZIONI CRIMINALI DI APPARTENENZA</b>	
Criminalità comune	19
Camorra	14
'Ndrangheta	7
Cosa nostra	6
Criminalità organizzata pugliese	4
Terrorismo eversivo	3
Altre organizzazioni	6
<b>TOTALE</b>	<b>59</b>

Così graficamente riportati:



**PARTE TERZA**

**Organizzazione e compiti  
del Servizio Centrale di Protezione**

## CAPITOLO I

### LA PRIMA DIVISIONE - LE MISURE TUTORIE

#### I documenti di copertura e il cambio delle generalità

I documenti di copertura e il cambio delle generalità costituiscono benefici tutori previsti rispettivamente dall'art. 13 e dall'art. 15 della legge n. 82/91.

Per quanto riguarda i **documenti di copertura**, il comma 10 della citata norma recita: *“Al fine di garantire la sicurezza, la riservatezza ed il reinserimento sociale delle persone sottoposte a speciale programma di protezione a norma del comma 5 e che non siano detenute o internate, è consentita l'utilizzazione di un documento di copertura (n.d.r. - carta d'identità, patente di guida, certificato di idoneità alla guida di ciclomotori, tessera sanitaria e codice fiscale)”*.

In base al comma 11 del citato articolo 13, *“l'autorizzazione al rilascio del documento di copertura è data dal Servizio”* il quale chiede alle autorità competenti al rilascio, che non possono opporre rifiuto, di predisporre il documento.

Contrariamente al cambio delle generalità, tali documenti non hanno corrispondenza anagrafica e possono essere utilizzati solo in costanza dello speciale programma di protezione. Hanno, quindi, un uso limitato nel tempo e vengono utilizzati unicamente ai fini della mimetizzazione e del reinserimento sociale.

Possono fruire dei documenti di copertura soltanto coloro che sono sottoposti allo speciale programma di protezione. Tuttavia, quando particolari esigenze di sicurezza o impegni di giustizia lo richiedano, possono essere forniti anche ai soggetti ammessi al piano provvisorio.

In relazione alla tipologia del documento, la competente “Sezione Documentazione e Cambio Generalità” del S.C.P. si rapporta con i Comuni di residenza anagrafica dei soggetti tutelati, con le Prefetture, con l'Ufficio Provinciale della Motorizzazione di Roma, ecc., assolvendo anche a una vasta serie di incombenze tra cui:



- il trasferimento della residenza anagrafica dal Comune d'origine a un "polo residenziale fittizio" stabilito dal S.C.P.;
- l'acquisizione della documentazione religiosa provvedendo, se necessario, alla conversione dal nome reale a quello di copertura e viceversa tramite il Vicariato di Roma;
- l'immatricolazione e l'iscrizione con il nome di copertura presso le Università, secondo accordi intercorsi col Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;
- l'avvio della procedura per il riconoscimento della cittadinanza italiana agli aventi diritto che ne facciano richiesta;
- la registrazione e l'aggiornamento informatico dei documenti di copertura rilasciati e la distruzione di quelli ritirati;
- l'interessamento delle varie federazioni sportive affinché provvedano all'oscuramento dei dati relativi ai soggetti tutelati che chiedono l'iscrizione presso società sportive.

Procedure analoghe ma più complesse, in ragione del maggior livello di segretezza richiesto, vengono attuate - a cura della stessa "Sezione Documentazione e Cambio Generalità" - per espletare le pratiche relative al **cambiamento delle generalità** che costituisce il massimo beneficio tutorio previsto dalla legge 82/91 la quale dispone che, nell'ambito dello speciale programma di protezione, quando ogni altra misura risulti non adeguata, gli interessati che ne facciano richiesta (testimoni e collaboratori di giustizia e loro familiari, solo se titolari di programma speciale di protezione) possono essere autorizzati al cambio delle generalità, garantendone la riservatezza anche in atti della pubblica amministrazione.

Tale beneficio viene applicato secondo vari criteri, fra i quali:

- segretezza del procedimento con esclusione di qualsiasi forma di pubblicità preventiva e successiva;
- iscrizione in un registro istituito presso il S.C.P. delle nuove e delle precedenti generalità, dei dati anagrafici, sanitari e fiscali relativi alla persona, di quelli relativi al possesso di abilitazioni e ogni altro titolo richiesto per l'esercizio di determinate attività;

- riconoscimento a entrambi i genitori della facoltà di richiedere il cambio di generalità per i figli minori o, in caso di disaccordo, a uno dei due, previa autorizzazione del Giudice tutelare;
- istituzione di garanzie a tutela dei diritti di terzi in buona fede.

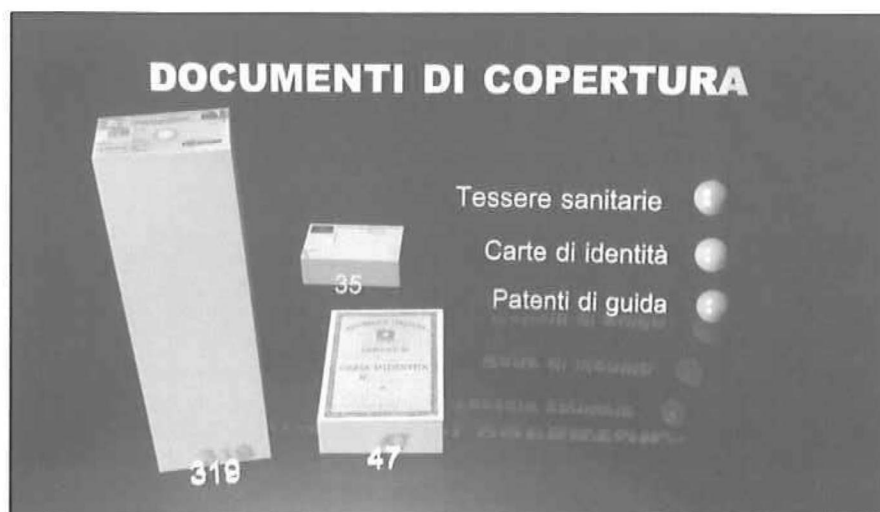
Alla richiesta - indirizzata ai Ministri dell'Interno e della Giustizia - segue un colloquio (cosiddetta "intervista", a cura di un Funzionario della detta Sezione) volto a illustrare ai soggetti interessati i connessi aspetti normativi e procedurali, i diritti e gli obblighi comportamentali e le possibili conseguenze connesse a eventuali rapporti di lavoro instaurati o futuri.

Le istanze, corredate da documentazione e certificazione varia acquisita presso i luoghi di origine nonché da elementi informativi e pareri da parte degli Organi investigativi, vengono quindi trasmesse alla Commissione Centrale con apposita nota contenente le argomentazioni che consigliano o meno l'applicazione del beneficio.

Acquisita la delibera con cui la Commissione Centrale esprime il parere favorevole all'ammissione al beneficio, vengono predisposti per ogni soggetto maggiorenne due decreti, rispettivamente a firma del Ministro dell'Interno e della Giustizia: l'uno autorizzativo del cambio e l'altro attributivo di nuove generalità.

Nel secondo semestre 2015, l'attività della "Sezione Documentazione e Cambio Generalità" può essere così sintetizzata:

- sono state rilasciate **47** carte di identità, **35** patenti di guida e **319** tessere sanitarie con



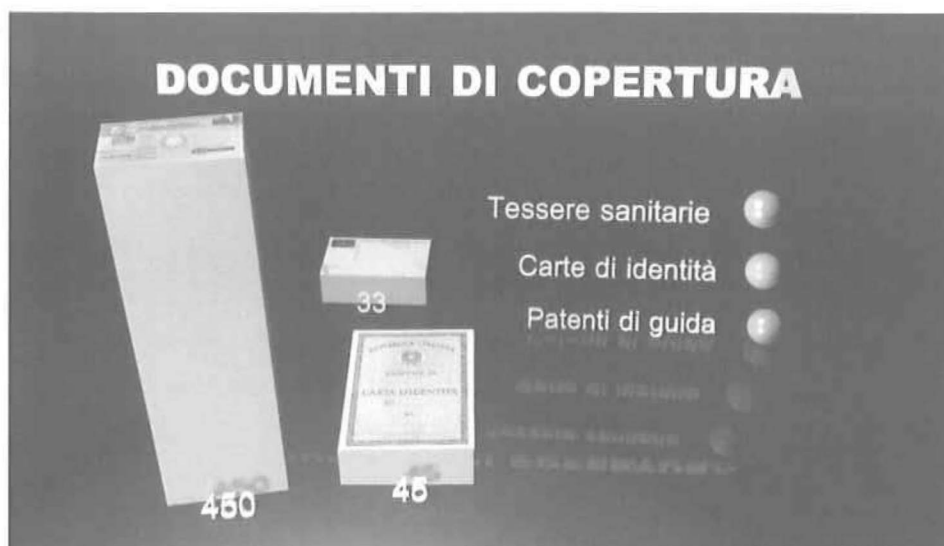
**generalità di copertura;**

- sono state rilasciate o rinnovate **1.297** carte di identità, **41** passaporti e **1.780** certificati anagrafici **recanti le generalità reali;**
- sono stati effettuati **358** trasferimenti di residenza anagrafica presso i poli residenziali fittizi in uso al S.C.P.;
- sono stati consegnati i documenti recanti le nuove generalità a **4** familiari di un collaboratore;
- sono state effettuate **76** nuove iscrizioni alla scuola materna, **111** alla scuola elementare, **119** alla scuola media, **217** alle scuole superiori e **4** immatricolazioni universitarie.
- sono stati tesserati **157** atleti presso società sportive.

Infine, avendo la Commissione Centrale autorizzato il cambio delle generalità per **1** testimone, sono state avviate le previste procedure.

Nel **primo semestre 2016**, l'attività della "Sezione Documentazione e Cambio Generalità" può essere, invece, così sintetizzata:

- sono state rilasciate **45** carte di identità, **33** patenti di guida e **450** tessere sanitarie **con generalità di copertura;**



- sono state rilasciate o rinnovate **1.350** carte di identità, **39** passaporti e **1.830** certificati anagrafici **recanti le generalità reali**;
- sono stati effettuati **371** trasferimenti di residenza anagrafica presso i poli residenziali fittizi in uso al S.C.P.;
- sono state effettuate **89** nuove iscrizioni alla scuola materna, **157** alla scuola elementare, **211** alla scuola media, **250** alle scuole superiori e **5** immatricolazioni universitarie.
- sono stati tesscrati **171** atleti presso società sportive.

Infine, per quanto attiene al cambiamento delle generalità, esso è stato perfezionato nel caso del testimone di giustizia indicato in relazione al precedente semestre e sono stati consegnati documenti recanti il nuovo nome a **4** familiari di un collaboratore di giustizia.

### **Le scorte e gli accompagnamenti**

La naturale proiezione dei contributi forniti dai testimoni e dai collaboratori di giustizia avviene nel quadro delle attività istruttorie svolte dalle Direzioni Distrettuali Antimafia ovvero nelle aule dei Tribunali.

In tale contesto, gli accompagnamenti, con relative scorte, dei testimoni e dei collaboratori disposti dalle Autorità Giudiziarie competenti, vengono organizzati dalla “Sezione Affari Giudiziari” del S.C.P., la quale opera in stretta collaborazione con i referenti territoriali<sup>1</sup> che materialmente li effettuano.

Dopo aver ricevuto le citazioni o gli ordini di accompagnamento/traduzione e aver provveduto ai connessi adempimenti di legge (trasmissione delle citazioni ai referenti territoriali, assicurazioni alle A.A.GG., restituzione delle relate di notifica, trasmissione di eventuali rinunce quando previste), la Sezione pianifica il “programma di viaggio”, individuando il percorso, i vettori e le strutture disponibili sul territorio

---

<sup>1</sup> Autorità locali di Pubblica Sicurezza e Comandi provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.  
*Documento II – Il Servizio Centrale di protezione*

(in caso di pernottamento) ritenuti più idonei, sulla base di valutazioni che considerano, in primo luogo, i profili della sicurezza.

Ma le modalità operative vengono valutate considerando anche altri elementi fra cui l'orario dell'impegno, la tipologia dello stesso (con obbligo o con facoltà di presenza), la posizione giuridica del soggetto tutelato (detenuto<sup>2</sup> o libero) e la presenza di eventuali patologie mediche e psicologiche invalidanti accertate e certificate.

In secondo luogo, si ha cura di individuare le soluzioni più economiche, al fine di contenere le spese a carico della Pubblica Amministrazione, mediante contatti diretti con agenzie che offrono la loro disponibilità per l'acquisto dei titoli di viaggio più vantaggiosi.

Quindi, la Sezione provvede a indicare ai referenti territoriali interessati le modalità individuate e a monitorare e controllare tutte le fasi degli accompagnamenti presso le sedi giudiziarie, fino al rientro in località protetta.

Nell'ordinamento italiano è previsto anche l'esame "a distanza", mediante strumenti audiovisivi<sup>3</sup>, dei testimoni e dei collaboratori di giustizia al fine di scongiurare pericoli per l'incolumità degli stessi e di chi li accompagna. Anche in tali casi, la "Sezione Affari Giudiziari" provvede all'organizzazione dei trasferimenti degli interessati presso i siti individuati per la videoconferenza.

Nel **secondo semestre del 2015**, la stessa Sezione ha disposto e organizzato **100** servizi di accompagnamento in Tribunale per i **testimoni** di giustizia e **2.451** per i **collaboratori**.

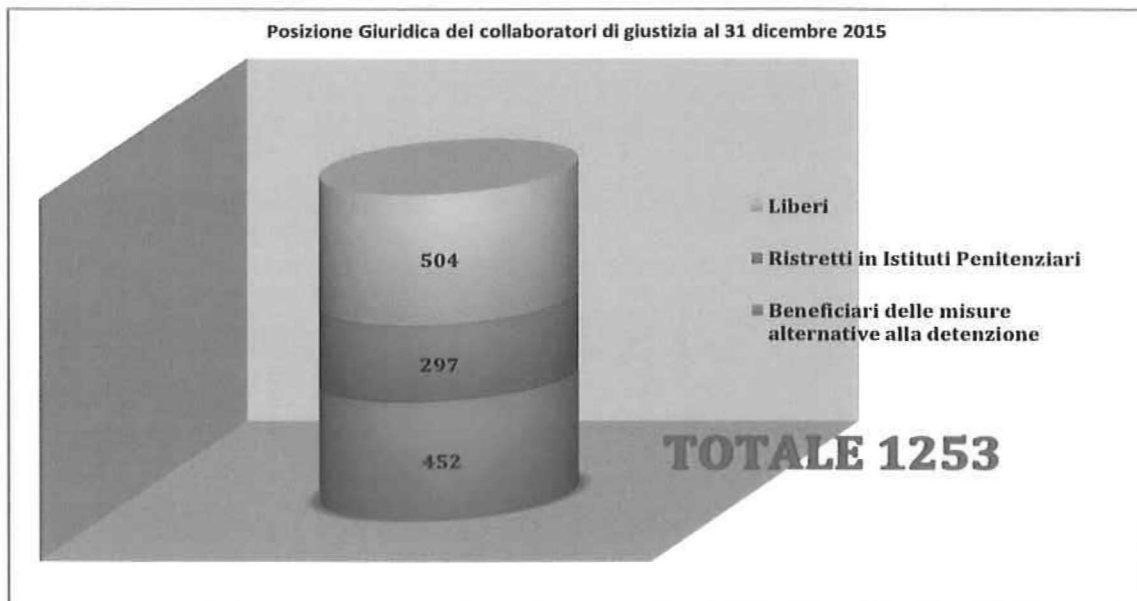
Inoltre, sono state disposte e organizzate **7** escussioni in videoconferenza per i **testimoni** di giustizia e **934** per i **collaboratori**.

---

<sup>2</sup> Gli accompagnamenti riguardanti soggetti in stato di detenzione vengono curati in tutte le fasi esclusivamente dalla Polizia Penitenziaria, limitandosi la "Sezione Affari Giudiziari" a trasmettere gli atti di polizia giudiziaria ricevuti al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e alle Case di reclusione.

<sup>3</sup> Vedere, al riguardo, l'art. 147 bis delle norme di attuazione di coordinamento e transitorie del C.P.P., così come modificato dal D.L. 28 luglio 1989, n. 271, introdotto dall'art. 7 del D.L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 1992, n. 356.

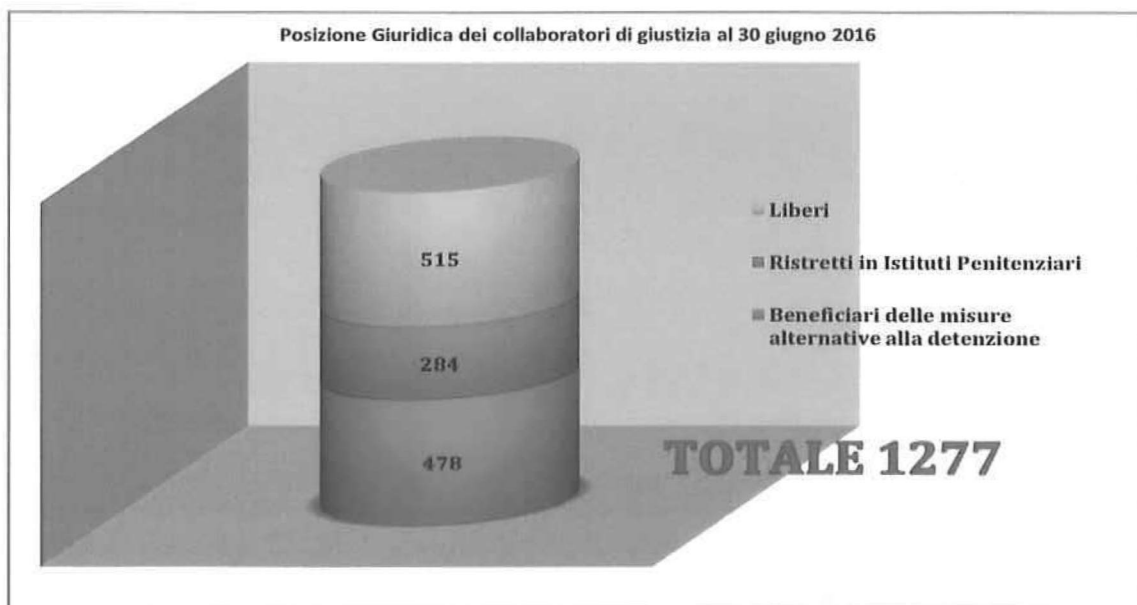
In ordine ai collaboratori di giustizia, viene riportato di seguito, quale dato di interesse, il grafico riguardante la loro posizione giuridica al 31 dicembre 2015:



Nel **primo semestre del 2016**, la Sezione ha disposto e organizzato **163** servizi di accompagnamento in Tribunale per i **testimoni** di giustizia e **4.573** per i **collaboratori**.

Inoltre, sono state disposte e organizzate **9** escussioni in videoconferenza per i **testimoni** di giustizia e **1.086** per i **collaboratori**.

Anche per il **primo semestre 2016**, viene riportato di seguito, quale dato di interesse, il grafico riguardante la posizione giuridica dei collaboratori di giustizia:



## CAPITOLO II

### LA PRIMA DIVISIONE - LE MISURE ASSISTENZIALI

#### **L'assistenza sanitaria**

L'Ufficio Sanitario" del S.C.P., costituito da due medici della Polizia di Stato e da personale di supporto, svolge attività di assistenza medica rivolta ai testimoni, ai collaboratori di giustizia e ai loro familiari.

Anzitutto, sulla base della documentazione sanitaria trasmessa, formula valutazioni in ordine alle prestazioni mediche richieste verificando, anche nell'ottica dell'attuazione di una politica di contenimento dei costi, se possano essere effettuate attraverso il Servizio Sanitario Nazionale ovvero soltanto ricorrendo a prestazioni in regime privato.

Al riguardo, i medici del S.C.P. hanno attivato e consolidato nel corso del tempo un'efficace rete di rapporti con Ospedali e Aziende Sanitarie pubbliche che consente non solo l'immediata individuazione della struttura idonea a fornire una determinata prestazione in regime assistenziale ma anche di garantire gli adeguati livelli di riservatezza che lo status di testimone o collaboratore impone.

Comunque disponibile a effettuare direttamente interventi sanitari che non sia possibile eseguire attraverso le strutture del S.S.N., l'Ufficio Sanitario" fornisce anche pareri in ordine alla rimborsabilità delle spese sostenute, per motivi di salute, dai soggetti tutelati ovvero relativamente alle richieste di prestiti o elargizioni una tantum da essi presentate per analoghe ragioni.

Inoltre, l'ufficio viene interpellato dalle Autorità Giudiziarie per esprimere pareri medico/legali in ordine alla compatibilità carceraria e/o l'idoneità a comparire in giudizio.

Un peculiare aspetto che viene affrontato dallo stesso è quello riguardante la c.d. "conversione dei documenti", connessa con le diverse identità che, nel periodo di sottoposizione al programma di protezione, può assumere la popolazione protetta (nome reale, nome di copertura, cambiamento definitivo delle generalità). Soprattutto

con riferimento a patologie che si protraggono negli anni, la relativa documentazione medica (cartelle cliniche, referti, analisi ecc.) potrebbe riportare generalità diverse, seppur riferita alla medesima persona. Pertanto, al fine di assicurare agli interessati la continuità delle terapie e una puntuale assistenza medica, si rende necessario procedere alla conversione di detta documentazione affinché presenti le medesime generalità per poter essere idoneamente valutata. Tale allineamento si rende oltremodo necessario nei casi di riconoscimento di invalidità, considerando che la competente Commissione Medica richiede l'esibizione di documentazione che certifichi anche pregresse patologie, risalenti nel tempo.

Complessivamente, nel **semestre 1 luglio / 31 dicembre 2015**, l'attività dell'Ufficio Sanitario può essere sintetizzata come segue:

- sono state trattate oltre **4.000** pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
- sono stati emessi **128** pareri e sono state effettuate **2** visite medico legali presso la sede di Roma;
- sono state effettuate **24** conversioni di cartelle cliniche e **26** conversioni di verbali di invalidità civile;
- infine, su richiesta degli interessati, è stata effettuata la conversione di **23** documentazioni vaccinali riguardanti figli minorenni di testimoni e collaboratori di giustizia al fine di consentire loro la regolare frequenza scolastica o lo svolgimento di attività sportive.

Nel **semestre successivo**, l'attività dell'Ufficio Sanitario può essere, invece, sintetizzata come segue:

- sono state trattate oltre **5.700** pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
- sono stati emessi **184** pareri e sono state effettuate **3** visite medico legali presso la sede di Roma;
- sono state effettuate **27** conversioni di cartelle cliniche e **38** conversioni di verbali di invalidità civile;



- infine, su richiesta degli interessati, è stata effettuata la conversione di 21 documentazioni vaccinali riguardanti figli minorenni di testimoni e collaboratori di giustizia al fine di consentire loro la regolare frequenza scolastica o lo svolgimento di attività sportive.

### **L'assistenza psicologica**

La popolazione protetta è costituita in buona parte da persone che, sradicate dall'ambiente di origine in ragione delle condizioni di rischio in cui sono venute a trovarsi e proiettate in un contesto socio/ambientale del tutto nuovo, possono essere sopraffatte dal peso di problematiche di varia natura (sotto il profilo sociale, relazionale, logistico, organizzativo, ecc.), talvolta accentuate dal disagio di doversi attenere improvvisamente alle rigide regole di comportamento imposte dal regime di protezione.

Se già non sono affette da disturbi di tipo psicologico, la loro entrata nel sistema tutorio può generare l'insorgere di psicopatologie ovvero di disturbi del comportamento (tossicodipenze, ludopatie, ecc.).

In questo generale contesto di possibile malessere si inserisce l'attività dell'**Ufficio Assistenza Psicologica** del S.C.P., composto da tre Direttori Tecnici Psicologi della Polizia di Stato, rivolta ai testimoni, ai collaboratori di giustizia e ai loro familiari.

L'assistenza psicologica alla popolazione protetta viene avviata allorchè gli operatori dei N.O.P. rilevano in seno a un nucleo familiare tutelato una problematica, una conflittualità familiare o un disagio psicologico individuale, riguardante sia adulti che minori (per quest'ultimo caso si richiama l'apposito paragrafo), e le persone interessate chiedono espressamente un intervento di supporto o di tipo psicoterapeutico volto al recupero della salute o del benessere psicologico.

Già all'atto dell'ammissione a un piano provvisorio di protezione, i N.O.P. informano il nucleo familiare della possibilità di usufruire di assistenza di tipo psicologico. In caso di esplicita richiesta, viene avviata un'interlocuzione fra le strutture locali ritenute più adeguate (Ospedali, ASL, Centri di salute mentale, Servizi

per le tossicodipendenze e le ludopatie, Comunità terapeutiche, Comunità assistenziali o di recupero, Case famiglia, servizi dei Comuni o altre strutture), gli Psicologi del S.C.P. e i Direttori dei N.O.P. volta a definire il quadro della situazione e ad individuare la struttura e il trattamento più adeguati.

Nel corso degli anni, peraltro, attraverso l'attenta e capillare attività dei NOP, è stata costituita e consolidata una rete di contatti e rapporti con le strutture sopra indicate che si sono tradotti nella possibilità di avvalersi della collaborazione di qualificati specialisti, assicurando supporto e trattamenti di tipo psicologico, psicoterapeutico, psichiatrico e neuropsichiatrico infantile.

Individuati la struttura, lo specialista e il trattamento più idonei, gli Psicologi del S.C.P., al fine di assicurare la continuità del trattamento terapeutico delle persone protette, attuano, attraverso regolari contatti con le figure professionali coinvolte e seguendo procedure ormai standardizzate, un costante monitoraggio dell'azione in tutte le sue fasi, fino alla sua conclusione, utilizzando i relativi dati anche a fini statistici.

Gli stessi Psicologi del Servizio, nei casi ritenuti di particolare interesse o meritevoli di speciali attenzioni, conducono direttamente colloqui psicologici con la popolazione protetta.

L'Ufficio Assistenza Psicologica ha competenza anche con riferimento allo svolgimento delle indagini psico-sociali e alle visite che vengono disposte o delegate dall'A.G. (Tribunale per i Minorenni, Tribunale Civile, A.G. proponenti, ecc.).

Nel **secondo semestre del 2015**, si sono svolte **34** missioni nel territorio nazionale nel corso delle quali gli Psicologi del S.C.P. hanno incontrato **18** testimoni e **26** collaboratori, **12** congiunti di testimoni e **28** di collaboratori.

Inoltre, nella sede di Roma sono stati effettuati colloqui con **6** testimoni e **5** collaboratori, **4** congiunti di testimoni e **7** di collaboratori.

Nel **primo semestre del 2016**, si sono svolte **38** missioni nel territorio nazionale nel corso delle quali gli Psicologi del S.C.P. hanno incontrato **12** testimoni e **31** collaboratori, **17** congiunti di testimoni e **33** di collaboratori.

Inoltre, nella sede di Roma sono stati effettuati colloqui con **6** testimoni e **4** collaboratori, **6** congiunti di testimoni e **6** di collaboratori.

### **I minori sotto protezione**

Come si è evidenziato, le problematiche che affliggono i nuclei familiari sottoposti a regime di protezione sono molteplici e di varia natura. Molte riguardano i minori, che costituiscono circa il 40% dell'intera popolazione protetta.

Le richieste e le esigenze che provengono da tale fascia di popolazione e che vedono il S.C.P. quale punto di riferimento primario presentano molte variabili, potendo essere connesse con i bisogni basilari di assistenza ovvero con forme di insicurezza ovvero ancora con situazioni di obiettivo disagio.

In relazione all'età possono evidenziarsi specifici e peculiari necessità: in quella prescolare si rilevano prevalentemente esigenze di assistenza sanitaria (riguardanti, ad esempio, la sottoposizione a visite mediche o controlli vari e le vaccinazioni) e di inserimento negli asili nido mentre in quella scolare assumono particolare rilevanza i problemi di inserimento scolastico e sociale nonché i bisogni di socializzazione e condivisione delle esperienze con il gruppo dei pari, complicati dal fatto che i minori sotto protezione provengono sovente da ambienti degradati e da sub-culture, con valori, stili di vita e caratteristiche del tutto peculiari.

Un frequente fattore di problematicità, comune a quasi tutte le fasce di età, è quello connesso con gli aspetti linguistici, determinati dalla consuetudine all'uso esclusivo del dialetto, che rende difficoltosa e complessa l'integrazione nel gruppo dei coetanei.

Le problematiche dei minori sotto protezione, in sostanza, sono assai complesse e possono mutare in ragione di molteplici fattori: la loro età al momento dell'entrata nel programma, l'estrazione sociale, le esperienze vissute prima e durante la protezione, le caratteristiche del nucleo familiare, la presenza di valide figure di riferimento e di identificazione, ecc.

Il S.C.P. si pone in modo estremamente propositivo rispetto a tali questioni. Di fondamentale importanza si è rivelata l'attivazione e l'implementazione nel corso del tempo di **piani di assistenza** e, soprattutto, di **piani di prevenzione** nei confronti dei minori.

Per quanto attiene ai primi, sono rivolti ad affrontare difficoltà che i bambini avevano prima di entrare in programma e che possono essere di natura medica o psicologica.

Con riferimento a quelle di natura psicologica, occorre rilevare che i bambini che accedono al sistema di protezione possono presentare problematiche varie (ad esempio, disturbi del sonno, problemi alimentari o di socializzazione, enuresi, disturbi comportamentali o di apprendimento, forme di depressione, nevrosi, psicosi infantili, ecc.). In tali situazioni si prosegue il piano di trattamento specialistico eventualmente già avviato in località di origine ovvero se ne attiva uno *ex novo* nella nuova località protetta. La continuità degli interventi è di fondamentale importanza per evitare ricadute, aggravamenti o cronicizzazione del disagio psicologico.

Per svolgere tali attività di supporto psicologico, il S.C.P. si avvale del proprio "Ufficio Assistenza Psicologica" ma anche di una vasta rete di assistenza - costituita e consolidata sul territorio nel corso degli anni, grazie soprattutto all'impegno dei N.O.P. - che consente contatti con gli specialisti dei servizi pubblici di salute mentale e/o dei servizi sociali e assistenziali territoriali di provata affidabilità, sia sul piano della sicurezza che su quello della qualità, comunicando loro le condizioni generali del bambino nonché gli elementi psicologici di criticità legati alla condizione di persona sottoposta a programma di protezione, per evitare che vengano fraintese le problematiche del bambino stesso.

Per quanto concerne, invece, i **piani di prevenzione**, è in questo campo che si svolge prevalentemente l'attività degli Psicologi del Servizio, orientata verso la consulenza sulle tematiche inerenti la protezione ed espletata a stretto contatto con i nuclei familiari.

In particolare, l'attività degli Psicologi del Servizio si sviluppa sulla valutazione psicodiagnostica del disagio e sugli interventi a breve termine mirati alla

comunicazione e comprensione degli aspetti psicologici inerenti lo status familiare nonché delle caratteristiche peculiari che concerne la vita in protezione del minore.

Il Servizio vigila anzitutto affinché questi ragazzi non incorrano nell'abbandono scolastico e si sforza di offrire loro diverse opportunità di studio e di formazione professionale ma anche di stimolarli il più possibile perché accedano alle opportunità formative presenti nella località protetta.

Estremamente positiva si è rivelata l'innovazione introdotta nel semestre in esame riguardante la possibilità di effettuare, a cura dei N.O.P. e nel rispetto dei necessari margini di sicurezza e riservatezza, l'iscrizione scolastica dei minori sottoposti alle cosiddette "misure urgenti", ovvero quel lasso di tempo, non sempre di breve durata, che intercorre tra la proposta di ammissione al piano provvisorio e la relativa delibera della Commissione Centrale.

Questo importante risultato, che ha consentito di garantire anche a tali minori l'assolvimento dell'obbligo scolastico, è stato conseguito estendendo ad essi un apposito accordo di collaborazione con il Ministero dell'Istruzione che già era stato avviato e consolidato in relazione a quelli ammessi a piano provvisorio.

Scolarizzazione e socializzazione, inserimento nel gruppo dei coetanei, partecipazione ad attività culturali, sportive e sociali costituiscono i canali principali per un reale e positivo radicamento dall'ambiente e dal contesto di provenienza e un reinnesco in una nuova e sana matrice socio-culturale.

In questa direzione è fortemente orientato il Servizio che attraverso l'attività dei propri uffici consente, sia col nome reale che con quello di copertura, l'iscrizione ai regolari corsi di studio, compresi quelli universitari, la possibilità di accedere alla formazione professionale, l'iscrizione alle federazioni sportive per consentire la pratica dello sport anche a livello agonistico, la partecipazione al volontariato.

Nel **secondo semestre 2015**, sono state gestite dagli Psicologi del S.C.P. le situazioni di **51** minorenni sul territorio nazionale e si sono svolti colloqui presso la sede di Roma con **12** minori.

Nel **primo semestre 2016**, sono state gestite dagli Psicologi del S.C.P. le situazioni di **33** minorenni sul territorio nazionale e si sono svolti colloqui presso la sede di Roma con **12** minori.

### **Il reinserimento socio-lavorativo**

La Legge 15 marzo 1991, n. 82, così come integrata dalla Legge n. 45/2001, prevede all'art. 13, comma 8, che vengano adottate *“misure atte a favorire il reinserimento sociale del collaboratore e delle altre persone sottoposte a protezione oltre che misure straordinarie eventualmente necessarie”*.

La medesima normativa prevede anche che *“ai fini del reinserimento sociale dei collaboratori e delle persone sottoposte a protezione, è garantita la conservazione del posto di lavoro ovvero il trasferimento ad altra sede o ufficio secondo le forme e le modalità che assicurando la riservatezza e l'anonimato dell'interessato”*.

Il successivo decreto n. 138/2005, all'art. 1, individua le persone a cui è garantita la conservazione del posto di lavoro, anche se allontanate dalla località di origine per motivi di sicurezza, elencando:

- testimoni e collaboratori di giustizia sottoposti a speciali misure di protezione che siano dipendenti pubblici e che non possano continuare a svolgere attività lavorativa per motivi di sicurezza;
- dipendenti privati, per i quali il posto di lavoro è mantenuto con sospensione degli oneri retributivi e previdenziali a carico del datore di lavoro fino al rientro in servizio dei dipendenti medesimi.

Inoltre, per i soli testimoni, attraverso recenti normative è stata prevista la possibilità di assunzione nella Pubblica Amministrazione, individuando le relative modalità e procedure di inserimento, come meglio evidenziato nell'apposito paragrafo.

All'insieme degli obblighi normativi sopra indicati è connesso l'adempimento di vari aspetti burocratici riguardanti le posizioni di lavoro dei soggetti sottoposti a

protezione - sia quali lavoratori subordinati, pubblici o privati, che autonomi - che vengono curati dalla "Sezione Lavoro" del S.C.P.

Considerando la difficoltà per i lavoratori sottoposti a regime di protezione di farsi carico di tutte le relative problematiche, esse vengono affrontate dalla detta Sezione che vi adempie intrattenendo utili rapporti col Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con quello dell'Economia e delle Finanze e con quello dello Sviluppo Economico, con gli Assessorati Regionali per la formazione professionale, con i Centri per l'Impiego, le A.S.L., gli Istituti Assicurativi (I.N.P.S. - I.N.A.I.L. e I.N.P.D.A.P.), le Camere di Commercio e vari altri enti.

Fra gli aspetti trattati rientrano anche le posizioni previdenziali dei soggetti protetti, riguardo ai quali la "Sezione Lavoro" provvede ad attivare le procedure di richiesta di pensione (di vecchiaia, di anzianità, di invalidità, ecc.), nonché a gestire le posizioni contributive di coloro che lavorano, o hanno lavorato, utilizzando nominativi differenti (nome reale, nome di copertura, cambio delle generalità), al fine di evitare che contributi versati a nomi diversi, ma riconducibili alla medesima persona, possano andare perduti.

Infine, la Sezione Lavoro cura anche le attività connesse alla frequenza di corsi di formazione professionale (anche in questo caso sia con nome reale che con nome di copertura) propedeutici per l'inserimento nel mondo del lavoro.

Nel **semestre 1 luglio / 31 dicembre 2015**, hanno iniziato un'attività lavorativa complessivamente **83** soggetti e hanno beneficiato del collocamento in aspettativa **3** persone tutelate.

Inoltre, **4** lavoratori dipendenti hanno avuto il trasferimento lavorativo dalla sede di origine in altra località.

Infine, sono state effettuate **16** visite mediche per il riconoscimento o l'aggravamento dell'invalidità civile.

Nel **semestre successivo**, hanno trovato un'occupazione lavorativa **49** collaboratori di giustizia.

Altresì, **6** lavoratori dipendenti hanno avuto il trasferimento lavorativo dalla sede di origine in altra località.

Sono state effettuate **41** visite mediche per il riconoscimento o l'aggravamento dell'invalidità civile.

Infine, **33** sono state complessivamente le pratiche di liquidazione di invalidità, di indennità di frequenza o di accompagnamento trattate mentre **11** quelle per l'attivazione dell'indennità di disoccupazione.



## CAPITOLO III

### LE DIVISIONI OPERATIVE

#### La II e la III Divisione

La II e la III Divisione, rispettivamente competenti per i **testimoni** e i **collaboratori** di giustizia, a loro volta suddivise in Sezioni in relazione all'area geografica o criminale di provenienza delle persone protette, costituiscono le articolazioni operative centrali del S.C.P. e curano una serie di attività che, affiancandosi a quelle svolte dai Nuclei Operativi periferici, assicurano l'applicazione del piano provvisorio e del programma speciale di protezione deliberati in favore dei soggetti tutelati e dei loro familiari.

Tali attività possono essere sintetizzate come segue:

- gestione delle richieste di accesso ai fondi di cui all'art. 17, legge 82/91 formulate dalle Prefetture per assicurare la protezione dei soggetti proposti per l'adozione di un piano provvisorio di protezione, nelle more delle relative determinazioni della Commissione Centrale;
- individuazione, d'intesa con i N.O.P. delle località idonee per la collocazione delle persone protette;
- organizzazione dei connessi trasferimenti, in collaborazione con gli Organi territoriali di polizia, e verifica della sistemazione iniziale presso la sede protetta a cura degli stessi Nuclei;
- disposizione dell'erogazione iniziale del contributo economico mensile in favore dei tutelati;
- tempestiva informazione all'Autorità di P.S. e alle forze territoriali di polizia della presenza dei soggetti protetti nella provincia, affinché venga disposta l'attivazione delle misure di protezione ritenute opportune;
- attivazione di idonee misure di protezione, attraverso le Autorità di P.S. territorialmente competenti, in caso di trasferte dei soggetti tutelati in località

d'origine o terze per motivi diversi da quelli di giustizia (nel qual caso provvede la "Sezione Affari Giudiziari" della I Divisione);

- istruzione di tutte le comunicazioni alla Commissione Centrale o alle Autorità Giudiziarie competenti in ordine alle condotte tenute dai soggetti tutelati;
- attivazione di uffici pubblici o privati per far fronte alle varie esigenze dei soggetti tutelati;
- avvio delle istruttorie per le capitalizzazioni, raccogliendo tutti gli elementi necessari in ordine ai progetti volti al definitivo reinserimento sociale, per la successiva valutazione della Commissione Centrale.

La **II Divisione** provvede, altresì, a:

- attivare le procedure per il riconoscimento del disagio derivante dalla scelta di collaborare;
- acquisire gli elementi informativi nell'ambito delle procedure di accesso ai mutui agevolati presso l'istituto di credito convenzionato;
- rapportarsi con le Istituzioni competenti (Commissario Antiracket, Consap) per agevolare l'accesso ai benefici previsti per le vittime di reati (fondi di solidarietà per le vittime di reati della mafia, del racket e dell'usura);
- curare l'istruttoria per l'acquisto da parte dello Stato degli immobili di proprietà del testimone, mantenendo stretti rapporti con l'Agenzia del Demanio;
- istruire le pratiche volte al riconoscimento del mancato guadagno, per la successiva valutazione della Commissione Centrale;
- mantenere contatti con le competenti Prefetture, coadiuvandole nella predisposizione, installazione, manutenzione, verifica dell'efficienza e dismissione (al termine del programma di protezione) dei sistemi di difesa passiva presso le abitazioni e le sedi delle attività lavorative per i soggetti sottoposti a misure speciali da attuarsi in località di origine;
- attendere a tutti gli adempimenti connessi alla loro assunzione nella Pubblica Amministrazione.

Infine, solo per i **collaboratori di giustizia**, la competente III Divisione:

- mantiene contatti con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria per i soggetti detenuti;
- predispone i servizi relativi all'eventuale esecuzione di provvedimento restrittivi;
- predispone i servizi e l'apparato logistico in relazione all'esecuzione di provvedimenti di scarcerazione;
- cura l'esecuzione e la notifica di atti giudiziari;
- riceve, studia ed elabora le richieste di permessi delle persone sottoposte alle misure degli arresti domiciliari o della detenzione domiciliare;
- redige relazioni sull'andamento dell'affidamento in prova al servizio sociale;
- interloquisce col Tribunale dei Minorenni per tutte le questioni sensibili che riguardano soggetti minori presenti in seno ai nuclei familiari e cura gli interventi in esecuzione dei provvedimenti di quel Tribunale in materia di sospensione/ablazione della responsabilità genitoriale.

Nell'espletamento di tali attività, il S.C.P. produce mediamente in ogni semestre circa **60.000** protocolli con classifica "riservato".

### **L'assunzione dei testimoni di giustizia**

La normativa vigente<sup>4</sup> prevede che i testimoni di giustizia cui è applicato lo speciale programma di protezione hanno diritto ad accedere, anche se non più sottoposti a esso, a un piano di assunzione in una Pubblica Amministrazione, con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio e alle professionalità possedute, fatte salve le posizioni che richiedono il possesso di specifici requisiti.

La normativa stessa prevede, altresì, che alle assunzioni si provveda con chiamata diretta nominativa, nell'ambito dei rapporti di lavoro di cui all'art. 2 commi 2 e 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei limiti dei posti vacanti nelle

---

<sup>4</sup> Art. 16-ter, comma 1, lettera e-bis), del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 marzo 1991, n.82, come modificato dall'art. 7, comma 1 lettera a) del decreto-legge 31 agosto 2013, n.101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n.125.

piante organiche delle amministrazioni interessate e nel rispetto delle disposizioni limitative in materia di assunzioni, sulla base delle intese conseguite fra il Ministero dell'Interno e le amministrazioni interessate.

A tal fine si applica ai testimoni di giustizia il diritto al collocamento obbligatorio con precedenza<sup>5</sup>. Quindi, vengono stabilite le relative modalità di attuazione<sup>6</sup>, anche al fine di garantire la sicurezza delle persone interessate, e si dispone<sup>7</sup> che, entro l'1 gennaio e l'1 settembre di ogni anno, il S.C.P. provveda:

- alla preliminare ricognizione dei posti disponibili, acquisendo presso ciascuna amministrazione locale le consistenze numeriche, le sedi e la tipologia dei posti da riservare;
- alla costituzione, alla tenuta e all'aggiornamento di un elenco degli aventi diritto all'assunzione ("graduatoria"), nel quale gli stessi sono ordinati in modo inversamente proporzionale all'entità dei benefici economici ottenuti da ciascuno fino a quel momento (nel caso in cui più soggetti si collochino nella medesima posizione, l'anzianità anagrafica costituisce titolo di preferenza). Tale "graduatoria" (contenente, fra l'altro, l'indicazione dei titoli di studio e delle particolari abilitazioni professionali possedute, delle preferenze di sede e, non da ultimo, delle eventuali località controindicate sotto il profilo della sicurezza), sottoposta all'approvazione della Commissione Centrale, viene costantemente aggiornata in ragione di nuovi ingressi, di sopravvenute variazioni nei dati inseriti ovvero nel caso di soggetti che frattanto abbiano trovato collocazione lavorativa.

L'insieme degli obblighi che ricadono al riguardo sul S.C.P. comporta una complessa attività di ricerca dei posti disponibili attraverso contatti diretti e costanti con le varie amministrazioni interessate, volti anche a definire le modalità e i criteri per lo svolgimento delle prove di idoneità e i necessari accorgimenti a tutela della riservatezza, nonché gli adempimenti connessi all'assunzione.

---

<sup>5</sup> Art. 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407, in materia di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, nonché art. 7, della Legge 30 ottobre 2013, n. 125, che detta disposizioni in materia di collocamento obbligatorio dei testimoni di giustizia nella Pubblica Amministrazione.

<sup>6</sup> Con decreto del Ministro dell'Interno, del 18 dicembre 2014, n. 204, emanato ai sensi dell'art. 17-bis della legge 82/91, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione, sentita la Commissione Centrale ex art. 10 legge 82/91.

<sup>7</sup> Con il medesimo decreto di cui al punto precedente.

Occorre tuttavia sottolineare che sussistono diversi fattori che possono ostacolare o addirittura pregiudicare la collocazione dei testimoni di giustizia nell'ambito delle Amministrazioni interessate. Essi sono in prevalenza costituiti dall'età avanzata di molti di essi, dai titoli di studio mancanti o di livello inferiore, dal difetto di titoli professionali richiesti ovvero dalla presenza di controindicazioni per la sicurezza nella località ove dovrebbe svolgersi l'attività lavorativa. Peraltro, diversi testimoni hanno informalmente dichiarato di non essere disposti ad accettare posti di lavoro in località troppo distanti dal luogo ove oggi dimorano.

Nel secondo semestre del 2015, il S.C.P. ha effettuato una preliminare ricognizione a livello nazionale che ha riguardato le Regioni, i capoluoghi di Provincia e le Camere di commercio, industria artigianato e agricoltura ma che sarà prossimamente estesa ad altri enti ed amministrazioni.

Il generale dispositivo attuato ha cominciato a produrre i risultati pratici nel primo semestre del 2016, con l'assunzione di **3** testimoni presso Amministrazioni comunali.

Un altro testimone ha rifiutato l'assunzione presso un Comune del Nord Italia e un altro ancora non ha superato la prova di idoneità per un posto a lui destinato presso una Camera di Commercio.

Frattanto, conformemente al disposto dell'art. 1, comma 1, della legge 26 agosto 2014, n. 22, della Regione Siciliana, nel secondo semestre 2015 è proseguita l'attività volta all'assunzione presso quegli Uffici dei testimoni di giustizia che *“hanno reso la propria testimonianza in procedimenti penali per reati di mafia incardinati presso Autorità Giudiziarie aventi sede in Sicilia e che, per effetto delle dichiarazioni rese nel procedimento penale, si trovano in gravi difficoltà economiche”*.

In particolare, a seguito dell'attività istruttoria svolta ai sensi dell'art. 4 del Protocollo d'intesa tra la Commissione Centrale e la Regione Siciliana, sottoscritto il 26 novembre 2014 per dare attuazione alla citata legge regionale definendone i criteri e le modalità, nel secondo semestre del 2015 - sulla base dell'elenco nominativo predisposto dal S.C.P. in relazione agli aventi diritto al beneficio - sono stati assunti, per chiamata diretta nominativa, **18** testimoni di giustizia che, aggiungendosi agli altri

8, già fuoriusciti dal circuito tutorio di cui alla legge n. 82/1991 e assunti nel primo semestre 2015, hanno portato complessivamente a **26** il numero delle assunzioni.

## CAPITOLO IV

### LA IV DIVISIONE

#### **Gli aspetti contabili e le misure economiche**

Ai sensi del decreto interministeriale del 26 maggio 1995, che ha istituito il S.C.P., la IV Divisione tratta la materia “Amministrazione e contabilità - questioni economiche e finanziarie”, *“per la cura degli adempimenti amministrativo-contabili inerenti le misure di assistenza economica in favore dei collaboratori di giustizia e degli altri soggetti ammessi al programma”*.

Occorre precisare al riguardo che ai soggetti iscritti nel circuito tutorio vengono erogati dal S.C.P., nel caso in cui 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 del Servizio stesso il pagamento dei canoni di locazione dei domicili protetti, delle spese per le sistemazioni alloggiative provvisorie e per l'assistenza legale nei procedimenti oggetto della collaborazione, il costo dei trasferimenti per ragioni di sicurezza e per le esigenze di giustizia, il rimborso delle spese sanitarie, scolastiche e universitarie e, infine, la corresponsione di somme *“una tantum”* per necessità di varia natura in accoglimento di richieste avanzate direttamente dai testimoni o dai collaboratori (talvolta sollecitate dalle competenti Autorità Giudiziarie) o che siano giustificate da irrinunciabili esigenze di sicurezza.

Va sottolineato, tuttavia, che le forme di assistenza economica a favore dei testimoni e dei collaboratori di giustizia differiscono fra loro in quanto il legislatore del 2001 ha voluto assicurare ai primi una maggior entità e alcuni specifici benefici che alleviassero il peso del “distacco” dalle consuetudini di vita in seguito all'entrata nel circuito tutorio ma anche alcune modalità risarcitorie per i disagi fisici, psicologici ed economici che l'entrata in protezione può comportare.

In tale quadro rientrano i compiti istituzionali della IV Divisione che, successivamente meglio definiti dal D.M. del 24 dicembre 2012, si concretizzano, a titolo meramente esemplificativo, nell'espletamento e nel coordinamento delle

seguenti funzioni, tutte a carattere di assoluta urgenza e immediatezza, indicate con i valori rilevati nel semestre in argomento:

- pagamento di circa **2.455** assegni mensili di mantenimento, destinati a testimoni, collaboratori di giustizia e loro familiari;
- pagamento di assegni settimanali per esigenze di primaria necessità a circa **65** nuclei familiari in attesa di ammissione alle speciali misure di protezione;
- erogazione di spese varie (spese scolastiche, spese sanitarie, strutture ricettive, trasferimenti, fornitori di servizi ecc.);
- corresponsione delle somme deliberate a titolo di capitalizzazione delle misure assistenziali;
- corresponsione degli importi forfetariamente spettanti a collaboratori e testimoni in occasione degli impegni di giustizia, nonché acquisto dei titoli di viaggio;
- acquisizione di immobili da destinare a sito tutorio (**383** nel solo anno 2015), con conseguente redazione e perfezionamento dei contratti di locazione;
- corresponsione dei canoni locativi dovuti per **1.976** immobili;
- concessione di prestiti a collaboratori e/o testimoni di giustizia e loro familiari;
- corresponsione di onorari e competenze in favore di circa **150** legali che curano la difesa in giudizio dei titolari di programma tutorio;
- accreditamento di risorse ai Prefetti, nel quadro delle disponibilità sancite dall'art. 13, comma 1, della legge n. 82/91;
- coordinamento in materia delle Articolazioni periferiche;
- partecipazione alle procedure di acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili di proprietà dei testimoni di giustizia, con relativo pagamento degli importi.

L'insieme delle articolate attività sopra evidenziate comporta movimenti di risorse per un ammontare complessivo di circa **€ 80/100 milioni** annui, anche a prescindere dalle delibere della Commissione Centrale, che avvengono mediante l'adozione di sistemi di pagamento che escludono l'uso del denaro contante e in un



quadro di tracciabilità delle somme erogate, utilizzando i fondi depositati su conti correnti accessi presso istituti di credito convenzionati.

Le voci di spesa che assorbono le maggiori risorse sono quelle riguardanti i **contributi mensili** e i **canoni di locazione**, come si può rilevare dalla seguente tabella dove sono riportate le altre principali voci, con le indicazioni dei relativi importi e delle percentuali sulla spesa totale:

SPESE AL 2° SEMESTRE 2015		
VOCI DI SPESA	EURO	PERCENTUALE
Locazioni	24.109.547,64	45,42 %
Contributi mensili	14.911.730,58	29,62 %
Capitalizzazioni	4.608.903,47	9,32 %
Varie	3.816.123,89	7,35 %
Assistenza legale	2.387.438,03	4,50 %
Fondi ex art. 17 Legge n. 81/1991	608.756,37	1,15 %
Trasferimenti	568.370,87	1,07 %
Assistenza sanitaria	528.666,93	1,00 %
Spese di giustizia	348.274,32	0,66 %
Prima sistemazione	45.474,02	0,09 %
<b>TOTALE SPESE € 51.933.409,55</b>		

Per il semestre **1 gennaio / 30 giugno 2016**, i valori inerenti le varie voci di spesa sono i seguenti:

- pagamento di circa **2.163** assegni mensili di mantenimento, destinati a testimoni, collaboratori di giustizia e loro familiari;
- pagamento di assegni settimanali per esigenze di primaria necessità a circa **40** nuclei familiari in attesa di ammissione alle speciali misure di protezione;
- corresponsione dei canoni locativi dovuti per **1.974** immobili;
- corresponsione di onorari e competenze in favore di circa **220** legali che curano la difesa in giudizio dei titolari di programma tutorio.

Le voci di spesa che hanno assorbito le maggiori risorse sono quelle riportate nella tabella seguente:

SPESE AL 1° SEMESTRE 2016		
VOCI DI SPESA	EURO	PERCENTUALE
Contributi mensili	€ 12.336.381,13	38,64 %
Locazioni	€ 7.650.320,46	23,96 %
Capitalizzazioni	7.128.934,13	22,33 %
Assistenza legale	1.583.762,85	4,96 %
Varie	1.225.837,76	3,84 %
Fondi ex art. 17 Legge n. 81/1991	627.465,31	1,97 %
Prima sistemazione	597.239,42	1,87 %
Spese di giustizia	322.101,25	1,01 %
Trasferimenti	233.091,15	0,73 %
Assistenza sanitaria	221.037,26	0,69 %
<b>TOTALE SPESE € 31.926.171,16</b>		

## CAPITOLO V

### I NUCLEI OPERATIVI DI PROTEZIONE

#### Organizzazione e compiti dei Nuclei Operativi di Protezione

I 19 N.O.P., oltre ad assicurare la presenza di un organo specializzato nel territorio delle singole Regioni, garantiscono la possibilità di fronteggiare, con maggiore rapidità e flessibilità, le varie esigenze che scaturiscono dall'applicazione dei piani provvisori e dei programmi speciali di protezione.



I Nuclei curano, in sostanza, la gestione quotidiana di tutti gli adempimenti che ineriscono all'attuazione dei programmi di protezione. Peraltro, la loro distribuzione su tutto il territorio nazionale assicura un flusso informativo costante e diretto che consente di seguire e monitorare l'intera vicenda delle persone sotto protezione fin dal loro ingresso nel sistema (che coincide, nella maggior parte dei casi, con la data di approvazione del piano provvisorio e il trasferimento in località protetta) e consente

alle Divisioni del Servizio di acquisire tempestivamente informazioni ed elementi di valutazione sulle loro condizioni e necessità.

Più in particolare (art. 6 del D.I. 26/5/1995, sull'organizzazione del S.C.P.), i Nuclei provvedono a:

- redigere la c.d. “intervista” - a cura del Direttore del Nucleo Operativo di Protezione del luogo in cui la persona protetta risiede all'inizio della collaborazione - che avviene nel momento in cui il soggetto viene sottoposto a “misure urgenti” di protezione e che consiste nell'acquisizione di tutte le notizie utili sulle persone interessate, al principale scopo di garantire le misure di protezione più efficaci e la loro collocazione nelle condizioni più idonee e soddisfacenti;
- reperire idonee soluzioni abitative, individuando quelle che rispondano anzitutto ai necessari requisiti di sicurezza;
- mantenere i contatti e i rapporti, sia personali che telefonici, con la popolazione protetta, verificando che le condotte rientrino nei limiti imposti dal regime di protezione ma ponendosi contestualmente quali punti di riferimento (talvolta gli unici) per ogni esigenza di confronto o di conforto;
- verificare la sussistenza in seno ai nuclei familiari di problematiche di natura psicologica o psichiatrica;
- ricevere le istanze dei soggetti sotto protezione per poi trasmetterle al S.C.P. (verificando preventivamente la possibilità di risolvere *in loco* le eventuali problematiche rappresentate);
- accreditare i testimoni, i collaboratori e i loro familiari nei rapporti con i terzi;
- dare esecuzione a misure di carattere economico (ad esempio, la ricezione e la consegna alle persone protette dei contributi economici straordinari);
- espletare ogni possibile attività al fine di rispondere a particolari esigenze delle persone protette e di favorire il loro reinserimento sociale (ad esempio, iscrizioni scolastiche, assistenza per cure mediche, ricerca del lavoro, ecc.).

Infine, i Nuclei mantengono contatti con le forze di Polizia che, attraverso l'attuazione dei dispositivi ritenuti più idonei dall'Autorità locale di P.S., assicurano la protezione dei soggetti tutelati.

## CAPITOLO VI

### IL PERSONALE DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

#### Selezione e formazione

Il personale del S.C.P. è a composizione interforze (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza). In sede centrale si evidenzia anche una significativa presenza di personale dell'Amministrazione civile dell'Interno e una, invero ridotta, di personale della Polizia Penitenziaria.

Le attività e i compiti demandati agli operatori del S.C.P. e dei Nuclei Operativi periferici presentano profili del tutto peculiari che richiedono il possesso di speciali doti, qualità, inclinazioni e attitudini.

Va, anzitutto, sottolineato che essi devono confrontarsi con una popolazione protetta - sovente composta anche da soggetti minori o problematici - non sempre facilmente gestibile perché sradicata dall'ambiente di origine e proiettata in un contesto socio/ambientale del tutto nuovo e sconosciuto. Una popolazione afflitta - anche a causa di tale sradicamento - da problematiche di ogni genere, soprattutto sotto il profilo sociale, relazionale, logistico, scolastico, organizzativo, psicologico e medico e che sovente evidenzia forte disagio nel doversi sottoporre improvvisamente a quelle rigide regole di comportamento che il regime di protezione impone.

Insomma, una popolazione che richiede forme di attenzione talvolta esasperate e modalità esecutive che non sempre rientrano nei consueti modelli dell'operatore di polizia: coloro che sono in forza al S.C.P., soprattutto presso i Nuclei periferici, devono essere fortemente motivati ma anche dotati di sensibilità, pazienza e spiccate capacità di dialogo; devono saper "vestire i panni" dell'assistente sociale, dello psicologo, del consulente, dell'organizzatore, ecc., per potersi porre efficacemente quali punti di riferimento nei confronti dei soggetti tutelati e risolutori delle problematiche che di volta in volta vengono rappresentate.

Alla luce delle suddette ragioni, risultano particolarmente importanti i criteri di scelta e di selezione degli operatori, molti dei quali sono stati inseriti negli organici a

seguito di specifica richiesta, previa valutazione delle pregresse esperienze professionali, dello stato di servizio e del possesso dei necessari requisiti psico/attitudinali.

Gli stessi vengono quindi avviati - a cura della I Divisione del S.C.P. - alla frequenza di specifici corsi di formazione volti a illustrare loro il panorama generale del sistema di protezione e ad addestrarli adeguatamente ai delicati compiti che andranno a svolgere.

I relativi programmi sono predisposti sulla base della rilevazione dei bisogni formativi del personale e tenendo conto delle eventuali modifiche legislative introdotte nel tempo.

Gli argomenti trattati, oltre a quelli di carattere normativo o attinenti alla sicurezza (comprendendo anche le problematiche connesse con l'utilizzo della rete internet e dei telefoni cellulari) e al generale sistema di protezione, riguardano gli aspetti psicologici, le modalità relazionali con i nuclei familiari dei soggetti protetti, con particolare riguardo ai minori, la trattazione del carteggio classificato, il funzionamento della Commissione Centrale, i rapporti col S.C.P., ecc.

Per quanto attiene alla scelta dei docenti, parte delle lezioni viene tenuta dai Direttori delle Divisioni del Servizio, dagli Psicologi del Servizio stesso o da Funzionari preposti a peculiari settori ma anche da Funzionari della Commissione Centrale, Magistrati, docenti universitari e, in generale, esperti nelle varie materie trattate, i quali offrono regolarmente e volentieri la loro preziosa collaborazione. Nel semestre in esame è stato richiesto anche l'intervento di un noto giornalista per un approfondimento sugli aspetti mediatici connessi col fenomeno delle collaborazioni.

I corsi vengono realizzati presso strutture dell'Amministrazione e senza alcun compenso per lo svolgimento dell'attività di docenza che viene volontariamente svolta.

Nel **secondo semestre del 2015**, non sono stati tenuti corsi al riguardo non essendo avvenute consistenti immissioni di nuovo personale.

Nel **primo semestre del 2016**, invece, è stato tenuto un corso di aggiornamento per **60** operatori del S.C.P. e dei N.O.P.

Il S.C.P. organizza, altresì, corsi periodici destinati ai c.d. “*referenti territoriali per il profilo tutorio dei testimoni e collaboratori di giustizia*” che costituiscono parte integrante del generale sistema tutorio in quanto, in forza presso le Questure e i Comandi dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, curano i profili di sicurezza dei soggetti tutelati negli ambiti territoriali di rispettiva competenza e provvedono ai loro accompagnamenti per motivi di giustizia. Tenuti prevalentemente da Capi Divisione e Funzionari del Servizio Centrale, tali corsi sono incentrati anzitutto sulle rispettive competenze e modalità operative, al fine di valutare le eventuali criticità e poter trarre spunti di miglioramento dei dispositivi.

L’organizzazione di corsi rivolti anche al personale che non è in forza presso il S.C.P. costituisce un’occasione per alimentare forme di collaborazione istituzionale e di dialogo tra Uffici che, pur operando in ambiti diversi, devono confrontarsi sul terreno comune del sistema di protezione.

Nel **secondo semestre del 2015**, è stato realizzato un corso di addestramento rivolto a **60** di tali *referenti*.

Nello stesso periodo si è quasi del tutto conclusa l’ultima fase di un progetto formativo iniziato nel corso del 2014 e diretto a tutti gli operatori del Servizio Centrale e dei N.O.P. (circa **700** operatori sul territorio nazionale). Il relativo corso di formazione - progettato e organizzato con modalità *e.learning* e concluso con la somministrazione di un test “in presenza” mirato a valutare il livello di apprendimento raggiunto - ha consentito il riconoscimento della specifica qualificazione/abilitazione professionale.

Nel **primo semestre del 2016**, è stato tenuto un corso di addestramento rivolto a **60** *referenti territoriali* per il profilo tutorio dei testimoni e collaboratori di giustizia.

Infine, ulteriori corsi vengono tenuti periodicamente al fine di proporre al personale già operante approfondimenti ovvero aggiornamenti su tematiche ritenute di particolare interesse.



# **PARTE QUARTA**

## **LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE**

Già da molti anni il Consiglio dell'Unione Europea pone grande attenzione alle questioni connesse con la protezione dei testimoni i cui contributi resi alle Autorità giudiziarie sono considerati di fondamentale importanza nel quadro dell'attività di contrasto alla criminalità nazionale e transnazionale.

Si consideri preliminarmente che la distinzione fra testimoni e collaboratori di giustizia non è riconosciuta in tutti gli Stati membri e che presso la Comunità europea entrambe le figure vengono indicate col termine "testimone", adottando il significato che deriva dalla risoluzione Def UE-1995: *"Testimone - con questo termine viene definita ogni persona, qualunque sia il suo status, che si trova in possesso dell'informazione o testimonianza che, a parere dell'autorità competente, è considerata materiale per l'investigazione o procedimento penale e che nel caso di una sua divulgazione potrebbe danneggiare la persona in questione"*.

Al fine di sensibilizzare gli Stati membri al riguardo, nel corso degli anni vari organismi europei hanno emanato i documenti sinteticamente riportati di seguito sul tema della protezione:

- la **risoluzione del Consiglio dell'UE del 23 novembre 1995**, relativa alla protezione dei testimoni nell'ambito della lotta contro la criminalità organizzata internazionale, che invita gli Stati membri a garantire una protezione appropriata ai testimoni minacciati a causa della loro testimonianza;
- la **risoluzione del Consiglio dell'UE del 20 dicembre 1996**, relativa ai collaboratori di giustizia nell'ambito della lotta contro la criminalità organizzata, invitando gli Stati membri ad adottare misure appropriate per incoraggiare le persone che prendono o hanno preso parte ad un'associazione per delinquere o a qualsiasi altra organizzazione criminosa o a reati nell'ambito della criminalità organizzata a collaborare con la giustizia;
- la **raccomandazione numero 16** del programma d'azione relativo alla criminalità organizzata, **adottata dal Consiglio dell'UE il 28 aprile 1997**, che incita ad esaminare gli aspetti giudiziari e di polizia sulle necessità in materia di protezione dei testimoni e delle persone che collaborano all'azione della giustizia;
- la **raccomandazione numero R (97) 13**, **adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 10 settembre 1997**, che invita gli Stati a rivedere la propria politica criminale e le proprie prassi al fine di assicurare la protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia nella lotta alla criminalità organizzata;

- vari appelli sulla necessità di intensificare e migliorare la cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati membri dell'Unione europea, in particolare nella lotta contro le forme di criminalità che sono spesso opera di organizzazioni transnazionali;
- la **raccomandazione numero 25 del Parlamento Europeo** contenuta nel documento "Strategie dell'Unione europea per l'inizio del prossimo millennio" (Gazz. Uff. CE C del 3 maggio 2000) che richiede l'elaborazione di una proposta al fine di instaurare uno strumento relativo alla situazione e alla protezione delle persone che prendono o hanno preso parte a organizzazioni criminose e che sono disposte a collaborare all'azione della giustizia fornendo informazioni utili;
- il **Documento 2510-50 dell'1 settembre 2000 emanato dall'UE**, contenente i principi basilari della cooperazione internazionale delle forze di polizia dell'Unione Europea nel campo della protezione dei testimoni;
- la **Convenzione ONU di Palermo del dicembre 2000**, che prevede espressamente l'assistenza e la protezione alle vittime e ai testimoni, e tutti i documenti che a vario titolo a tale convenzione hanno fatto riferimento.

Infine, al termine del "*Meeting on harmonization on witness protection*", tenutosi a Siracusa nel marzo del 2005, è stato elaborato un documento finale sui "*Requisiti minimi per una potenziale legislazione sulla protezione dei testimoni a livello di Unione Europea*", presentato all'attenzione della Commissione Europea. Dopo essere stato discusso in un *Workshop* della stessa Commissione Europea per gli Stati Membri dell'UE, tenutosi a Bruxelles il 21 febbraio 2006, tale documento è stato preso in considerazione da UNODC (Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine) nella preparazione del suo manuale "*Buone pratiche per la protezione dei testimoni nei procedimenti penali di criminalità organizzata*" (Nazioni Unite, New York, 2008).

Tutti gli atti citati fanno riferimento alla necessità che vengano adottate misure appropriate al fine di assicurare che i soggetti tutelati possano fornire la testimonianza liberamente, senza timore, intimidazione e/o paura di essere danneggiati loro stessi o le persone loro vicine.

Per tale finalità prescrivono che si adottino appropriate misure legislative e amministrative volte a incoraggiare (ma senza incitamento) gli stessi a comunicare alle autorità competenti ogni informazione attinente a reati.

L'argomento prioritario che si presenta agli Stati membri dell'UE e a quei Paesi che a vario titolo sono interessati ai sistemi di protezione è quello dell'armonizzazione delle rispettive legislazioni, delineando un modello di programma di protezione del testimone che si adatti a tutti gli Stati membri dell'Ue, ma non si tratta di un compito semplice per varie ragioni, una delle quali è connessa con le significative differenze tra i sistemi giuridici delle singole Nazioni (basti pensare, al riguardo, al concetto di obbligatorietà dell'azione penale, prevista solo in alcuni Stati).

Già nel 2005 fu costituito presso Europol un gruppo di esperti con il compito di lavorare in questa direzione, recentemente confluito in un "Core Group" - che accoglie rappresentanti di molti Paesi e al quale anche l'Italia ha aderito - finalizzato allo scambio documentale e di buone prassi sulla gestione dei testimoni di giustizia. La considerazione di fondo è che la protezione dei testimoni richiede un bilanciamento dei vari aspetti in quanto una singola soluzione non può essere valida per tutte le situazioni che potrebbero presentarsi per cui, specie da un punto di vista pratico, essa deve essere considerata caso per caso e un programma di protezione adeguato non può basarsi su un insieme di norme troppo rigide.

Per tali motivi è stato ritenuto fondamentale un periodico confronto tra i vari Paesi interessati alla questione il quale avviene nel corso dell'annuale conferenza del Network sulla protezione dei testimoni che nel 2014 ha visto Roma e l'Italia svolgere il ruolo di "padroni di casa".

Peraltro, nel campo della protezione, l'Italia ha guadagnato un posto di rilievo nel panorama internazionale essendo ampiamente riconosciuta quale Paese che ha acquisito e consolidato nella materia una grande esperienza, dotandosi da oltre venti anni di una specifica legislazione.

Infatti, ogni anno varie delegazioni straniere chiedono di poter effettuare visite e incontri presso gli uffici del S.C.P., con lo scopo di comprenderne l'organizzazione e di studiare il sistema di tutela italiano per poter eventualmente apportare integrazioni o adeguamenti a quelli vigenti nei loro Paesi.

Nel corso del **secondo semestre del 2015**, sono state ospitate delegazioni del **Giappone**, della **Germania** e dell'**Olanda**. Proprio con le Autorità di quest'ultimo Paese è in atto un protocollo che prevede forme di cooperazione e visite studio.

Durante il **semestre successivo**, invece, sono state ricevute presso il S.C.P. le visite di due delegazioni, una dalla **Francia** e un'altra, nuovamente, dall'**Olanda**.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Questa Relazione vuole garantire un'ampia e corretta informazione sulle caratteristiche e sulle finalità del sistema tutorio, facendo luce sui suoi tanti punti di forza e rispettando la necessaria riservatezza delle sue attività.

Come testimoniato dalle pagine precedenti e riconosciuto dal Gruppo di Lavoro in materia di misure speciali di protezione, la Commissione Centrale è oggi fortemente impegnata nella trattazione approfondita delle posizioni di quanti collaborano con la giustizia e dei loro familiari, con una minuziosa analisi di efficienza ed economicità delle misure e una meditata elaborazione di soluzioni adeguate e innovative, nel rispetto delle norme vigenti.

Su mandato della Commissione Centrale, il Servizio Centrale di Protezione svolge una continua attività di adeguamento alle esigenze che emergono nella realtà dei percorsi di protezione, cercando di implementare l'attenzione su segmenti operativi nei quali è spesso apparso ai protetti insufficiente l'intervento statale.

Questa stagione di rinnovato interesse per il sistema tutorio si giova anche della sintonia con la Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e le Autorità Giudiziarie competenti, il cui prezioso lavoro avvia il complesso meccanismo valutativo e operativo che regola la protezione.

Inoltre, per completare e rafforzare la riforma così intrapresa dei profili organizzativi della protezione speciale, la Commissione Centrale ha ritenuto importante formulare agli organi parlamentari proposte volte ad arricchire e funzionalizzare il disegno di legge in materia di protezione dei testimoni di giustizia, di iniziativa della Commissione Parlamentare Antimafia e all'esame del Parlamento.

Va quindi ribadita l'imprescindibilità di una protezione speciale per la collaborazione, in ragione della rilevanza dell'apporto materiale ed etico-psicologico che essa reca nell'attività di contrasto delle mafie.

L'imprescindibilità della protezione speciale vuol dire imprescindibilità di un sistema strutturato e organizzato per tutte le fasi del percorso collaborativo, sul doppio binario della tutela dell'incolumità personale e dell'assistenza socio-economica dei protetti, perché la ricostruzione del vissuto che i dichiaranti forniscono conduca alla costruzione di un futuro per loro, in un'ottica di recupero etico e di affermazione valoriale destinata a valere in ogni stagione storico-socio-politica.

Non può sfuggire peraltro che l'applicazione pratica degli strumenti di protezione approntati dalla legge presta il fianco a difficoltà e criticità frequenti che, anche se non minano la solidità del sistema, finiscono spesso per sminuirne l'efficacia, generando talora paradossali effetti negativi.

L'emersione alla ribalta mediatica di taluni casi limite di protetti che rappresentano, con toni scandalistici o, peggio, strumentali, malcontento e disagio, se da un canto conferma, con la sua esiguità statistica, la validità generale dell'operato di quanti sono impegnati a prestare assistenza a favore di una popolazione di più di 6.000 tutelati, invita dall'altro a riflettere sull'opportunità di una rimodulazione delle tante risorse umane, strumentali e finanziarie già impiegate.

Rimodulazione che deve certo mirare a soddisfare le tante esigenze della popolazione protetta, ma tanto deve fare nell'ottica della coerenza del sistema, dell'efficacia dei risultati nonché della formazione di testimoni e collaboratori resilienti, per i quali la prospettiva assistenziale è una componente di un articolato percorso personale di ricostruzione della vita propria e dei propri familiari.

Lo Stato impegna grandi risorse finanziarie, grandi risorse umane e strumentali per sostenere testimoni e collaboratori di giustizia. Nonostante questi sforzi, la qualità percepita dei servizi offerti è spesso bassa: ci si confronta frequentemente con situazioni di disagio che coinvolgono l'intero nucleo familiare e in misura crescente i minori. E' importante allora definire esattamente le condizioni di accesso alla protezione speciale, già nella prima fase di ingresso nel percorso di tutela, è necessario definire un protocollo che possa mettere in evidenza i diritti ma anche gli obblighi ai quali testimoni e collaboratori devono sentirsi impegnati.

La Commissione Centrale è impegnata a costruire un quadro di riferimento regolatorio e operativo capace di limitare le occasioni di conflitto e depotenziare i motivi di contenzioso, migliorando il rendimento degli investimenti pubblici nel campo e valorizzando il contributo di tanti operatori della giustizia e delle forze di polizia.

Per questo si sta provvedendo alla redazione di una nuova carta per i diritti e i doveri di testimoni e collaboratori di giustizia, uno statuto della protezione da rendere noto in via generale ai protetti e dal quale far discendere l'applicazione di un programma personalizzato che indichi le prospettive concrete e delimitate della vita in protezione.

Il fine ultimo di questa attività è far sì che ciascuno dei testimoni, ciascuno dei collaboratori si renda responsabile di un diverso e nuovo impegno e si senta titolare di diritti più che destinatario di favori, protagonista di un percorso di affrancamento dal giogo della criminalità lungo il quale lo Stato garantisce con affidabilità assistenza e sostegno.

L'impegno ad assistere i protetti a reinserirsi nelle dinamiche sociali e lavorative precarizzate dalle precedenti scelte di vita rappresenta – con tutti i distinguo necessari e con il controllo rigoroso degli interventi consentiti – la bussola che orienta le scelte della Commissione Centrale.

Ripensare il sistema di protezione oggi vuol dire allora rafforzare la tutela di quanti forniscono un contributo alla giustizia e limitare abusi e speculazioni, ma anche disinformazione e false aspettative.

E' un lavoro complesso in cui tutti gli attori del sistema di protezione sono impegnati; il Gruppo di lavoro ha offerto indicazioni molto interessanti alle quali si stanno dando uno sviluppo concreto e una configurazione organica.

L'obiettivo è perciò la **protezione giusta** perché: funzionale alla giustizia; coerente con la legge; equa nelle forme e nelle modalità applicative; capace di aiutare il reinserimento socio-lavorativo dei protetti; promotrice di legalità.