

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. CCLIV
n. 1

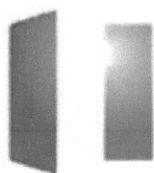
RELAZIONE **SULLE SPECIALI MISURE DI PROTEZIONE NEI CONFRONTI** **DEI TESTIMONI DI GIUSTIZIA, SULLA LORO EFFICACIA E** **SULLE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE**

(Aggiornata al secondo semestre 2018)

(Articolo 27 della legge 11 gennaio 2018, n. 6)

Presentata dal Ministro dell'interno
(SALVINI)

Comunicata alla Presidenza il 12 luglio 2019



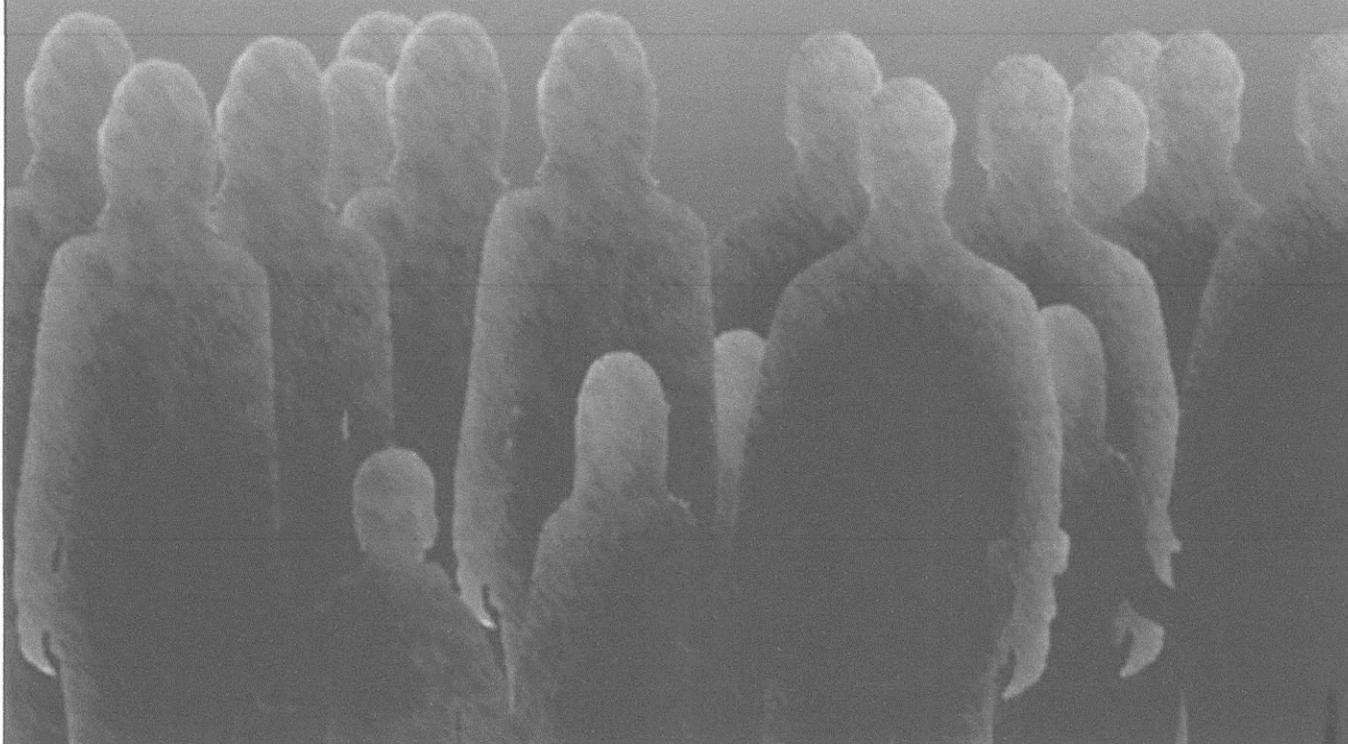
MINISTERO
DELL'INTERNO

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

Commissione Centrale ex art. 10 legge 82/1991

Servizio Centrale di Protezione

secondo semestre 2018



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

INDICE

Introduzione

Documento I

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

Documento II

Il Servizio Centrale di Protezione

I numeri chiave del sistema di protezione per i testimoni di giustizia

INTRODUZIONE

La presente relazione intende dar conto dell'attività espletata nel corso del secondo semestre del 2018 dalla Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione, come ricostituita con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia in data 11 luglio 2018. Il documento - in ossequio all'art. 27 della legge 11 gennaio 2018, n. 6 - fornisce un quadro della situazione relativa alle misure speciali di protezione adottate in favore dei testimoni di giustizia, consentendo una riflessione approfondita sul sistema tutorio nel suo complesso.

Il periodo in esame è caratterizzato dal primo vero impatto della legge 11 gennaio 2018, n. 6, recante la nuova disciplina dedicata ai testimoni di giustizia. Il legislatore - anche al fine di superare le ambiguità della precedente regolamentazione dettata, in materia, dal decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8 e dalla legge 13 febbraio 2001, n. 45 - ha dedicato al testimone di giustizia un corpus normativo omogeneo e autonomo, esaltando le differenze tra tale peculiare figura rispetto a quella del collaboratore di giustizia.

In primo luogo, è stato individuato l'ambito di applicazione soggettivo mediante una definizione di testimone di giustizia ancorata a parametri più stringenti ed è stata prevista la personalizzazione e la gradualità delle misure, da adottare preferibilmente con l'applicazione delle stesse nella località di origine del protetto.

La novella del 2018 è altresì intervenuta sulla composizione della Commissione centrale - competente a decidere sull'adozione delle diverse misure di protezione e sull'eventuale loro modifica - con una specifica

previsione che ne integra la compagine mediante l'inserimento di un avvocato dello Stato.

Anche la struttura operante per le esigenze istruttorie e amministrative della Commissione centrale è stata oggetto di intervento normativo; la legge n. 6 del 2018 ha infatti previsto la costituzione di un ufficio di segreteria, rinviando la definizione della dotazione di personale e di mezzi a un emanando regolamento, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Quanto all'altro attore che interviene nel sistema tutorio - il Servizio centrale di protezione, organo deputato all'attuazione e alla specificazione delle modalità esecutive delle misure deliberate dalla Commissione centrale - la nuova normativa ha, tra l'altro, previsto l'individuazione, nell'ambito della sezione dell'ufficio che si occupa dei testimoni di giustizia, del cd. "referente specializzato". Tale figura, di nuova istituzione, funge da supporto per il testimone di giustizia in quanto lo assiste per tutta la durata delle speciali misure applicate e anche successivamente, fino al riacquisto dell'autonomia economica.

Il sistema di protezione dettato dalla legge n. 6 del 2018 in favore dei testimoni di giustizia, di cui si sono brevemente tracciati i punti innovativi, sarà completato solo con l'emanazione dei decreti interministeriali attuativi delle relative disposizioni, attualmente in fase di predisposizione.

Per l'elaborazione di proposte utili all'adozione di tali provvedimenti, la Commissione centrale ha istituito alcuni Gruppi di lavoro di cui si darà conto nel corso della trattazione dedicata all'attività della Commissione centrale (Documento I). L'attività del Servizio centrale di protezione è descritta nel Documento II.

Al termine vengono esposti in modo sintetico i numeri chiave del sistema speciale di protezione per i testimoni di giustizia.

DOCUMENTO I

ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE CENTRALE
PER LA DEFINIZIONE E APPLICAZIONE
DELLE SPECIALI MISURE DI PROTEZIONE

TESTIMONI DI GIUSTIZIA

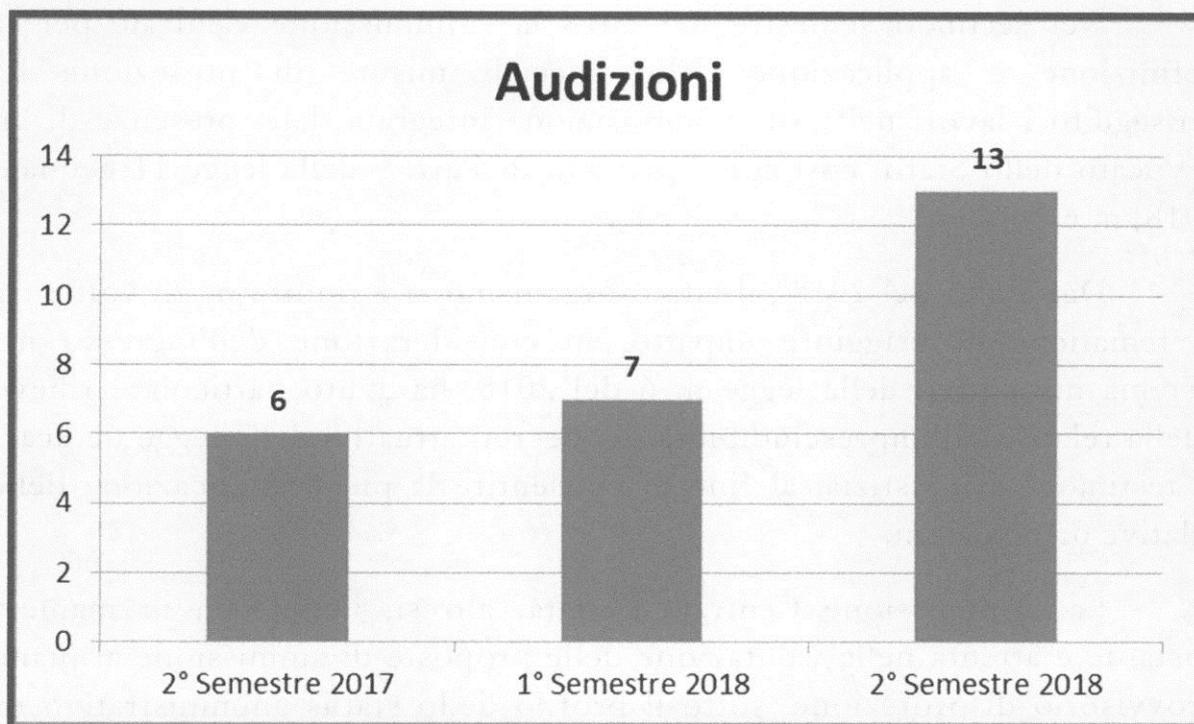
Nel secondo semestre del 2018 la Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione ha proseguito i lavori nella sua composizione integrata dalla presenza di un avvocato dello Stato, così come previsto dall'art. 9 della legge 11 gennaio 2018, n. 6.

Dal luglio del 2018¹, il citato organismo si è riunito n. 23 volte; tra le tematiche di maggiore impatto, in considerazione dell'ingresso nel sistema normativo della legge n. 6 del 2018, ha avuto particolare rilievo quella relativa all'imprescindibilità dei decreti attuativi della legge dedicata ai testimoni di giustizia, al fine di consentire la piena applicazione delle relative disposizioni.

La Commissione Centrale è stata, altresì, impegnata in maniera costante e attenta nella valutazione delle proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione, sotto il profilo dello status amministrativo da attribuire al collaborante con la giustizia. Tale operazione si è rivelata estremamente delicata a seguito della nuova disciplina che ha attribuito alla figura del testimone di giustizia un valore altamente simbolico e ha riconosciuto allo stesso e agli altri protetti più ampie e personalizzate misure di sostegno economico e sociale. In tale rinnovato quadro legislativo l'azione della Commissione Centrale è stata più puntuale, prudente, e sempre sorretta dalle attente proposte delle Procure della Repubblica –Direzioni distrettuali antimafia.

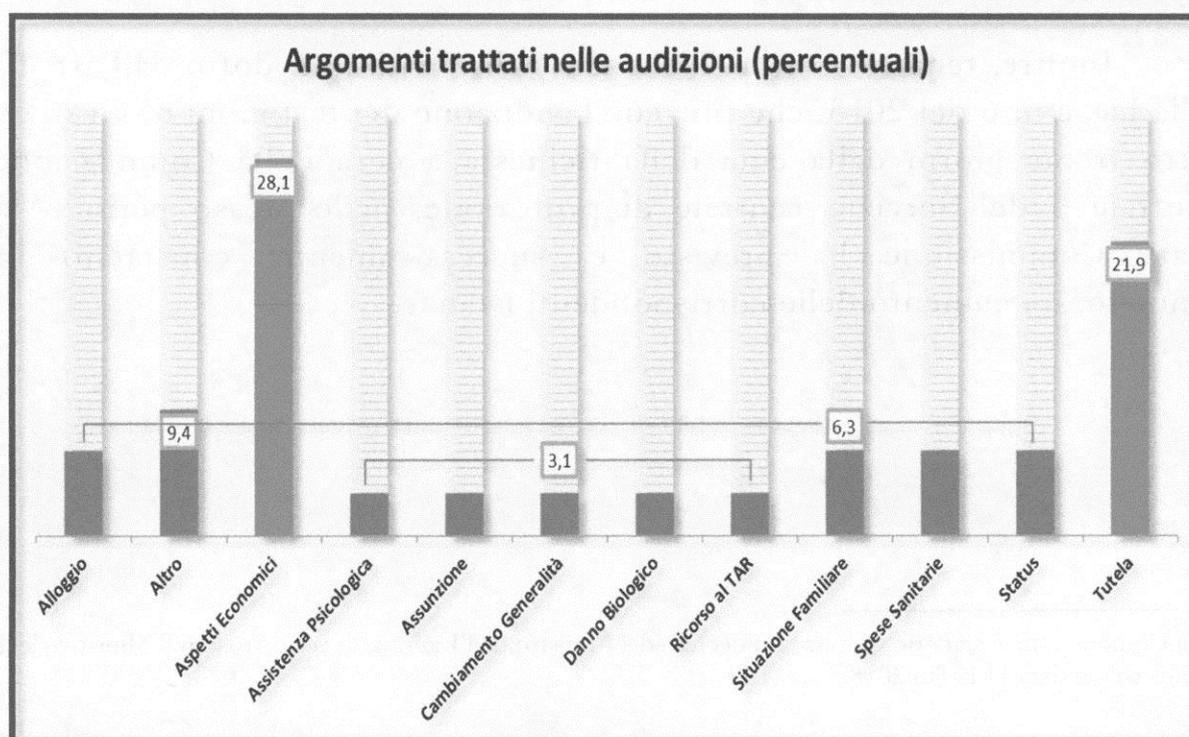
Inoltre, tenuto conto dell'elemento di novità introdotto dall'art. 17 della legge n. 6 del 2018, che prevede l'audizione dei testimoni di giustizia entro trenta giorni dalla data della richiesta a cura della Commissione Centrale o del Servizio centrale di protezione, nello stesso periodo la citata Commissione ha previsto e, successivamente, constatato in concreto, un aumento delle corrispondenti istanze.

¹ La Commissione è stata ricostituita con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia in data 11 luglio 2018.



Il suddetto organismo si è riunito ordinariamente in sedute riguardanti i testimoni e i collaboratori di giustizia; il numero delle riunioni è stato incrementato con la previsione di n. 6 di esse dedicate alle audizioni.

Nel corso di queste ultime – in totale n. 13 (12 testimoni e 1 collaboratore) - gli argomenti trattati hanno riguardato aspetti economici e

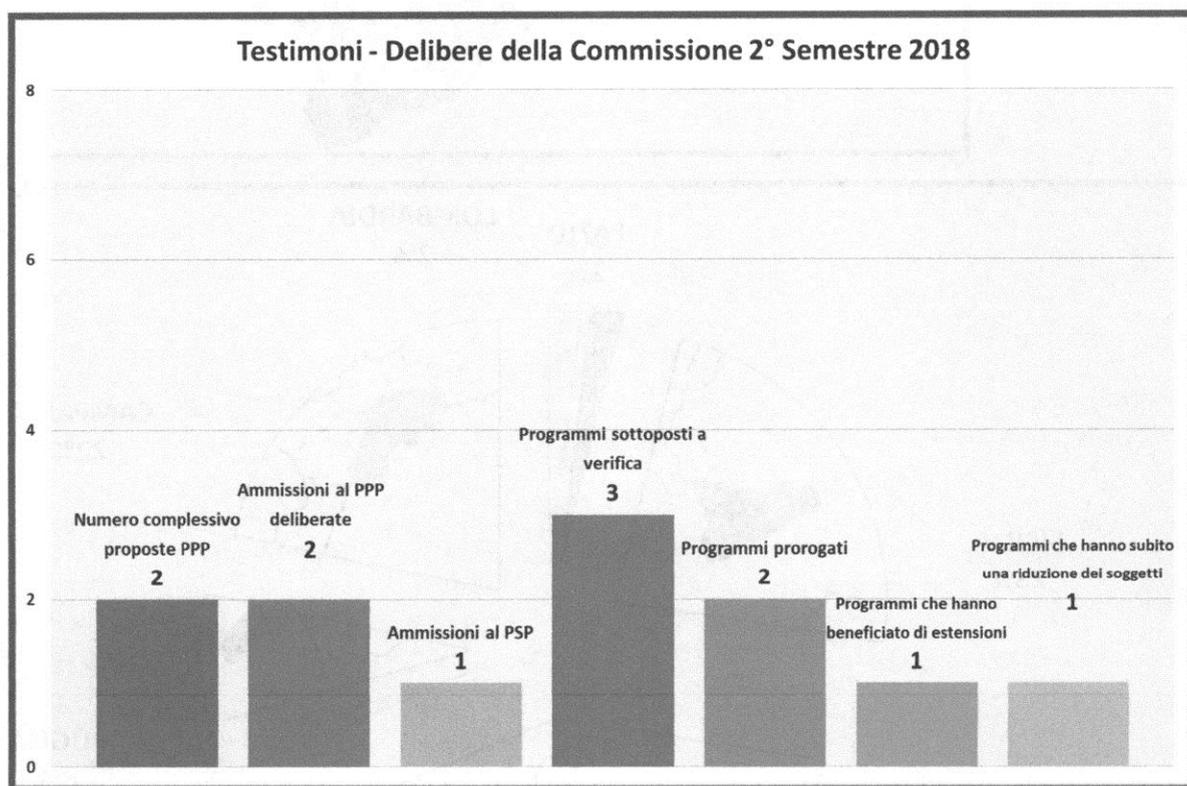


di tutela dei collaboranti oltre che la verifica dello status attribuito, la situazione familiare, le spese sanitarie e l'alloggio.

Nell'ottica di garantire una più puntuale informazione nei confronti dei tutelati, sia relativamente ai benefici che agli obblighi assunti con la sottoscrizione del contratto di programma, sono stati rivisti i modelli per i testimoni di giustizia.

Nel secondo semestre del 2018 sono state adottate n.157 delibere relative a testimoni di giustizia.

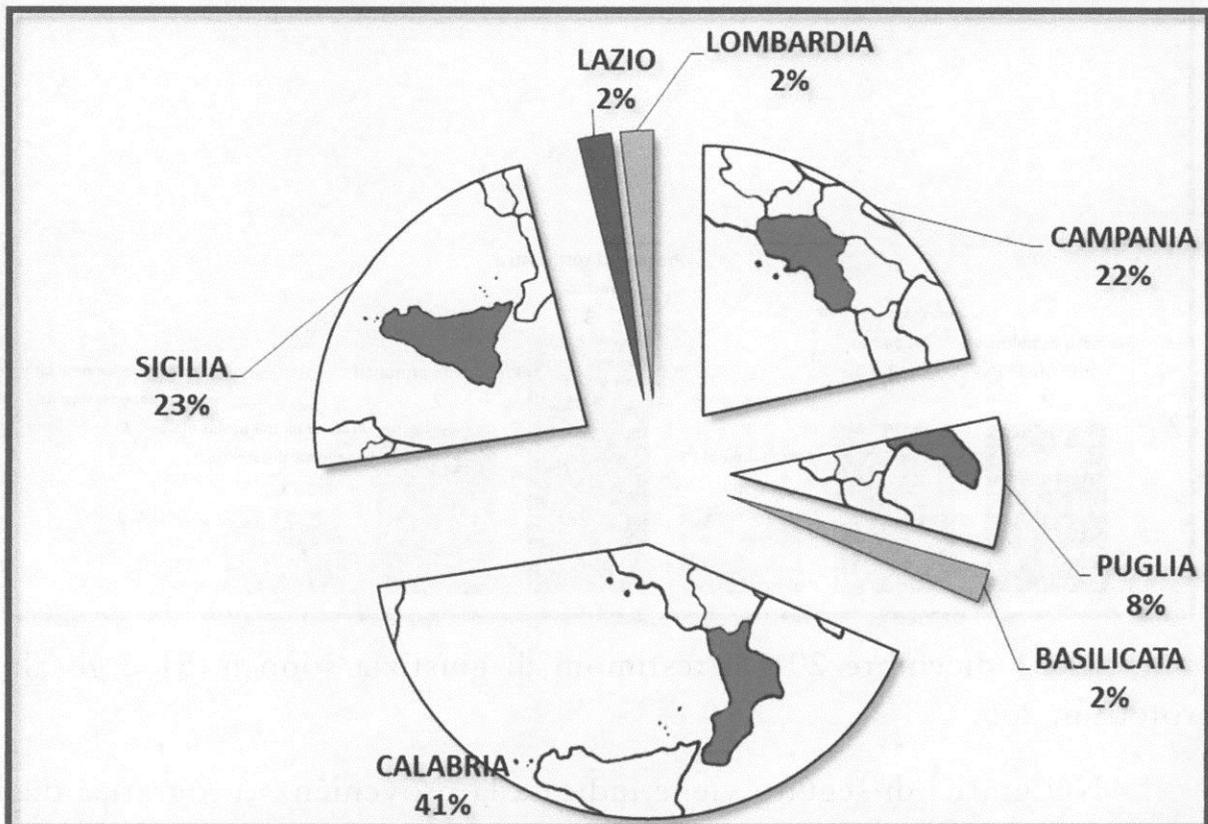
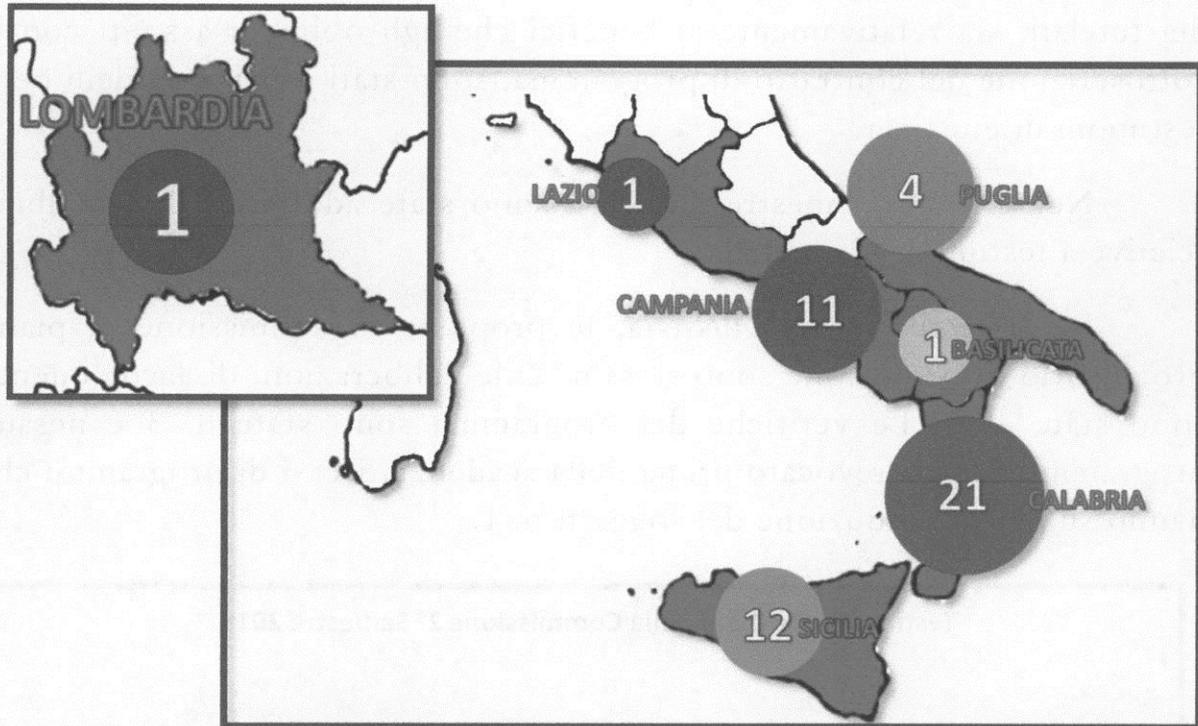
Per i testimoni di giustizia, le proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione sono state n. 2; le deliberazioni di accoglimento sono state n. 2. Le verifiche del programma sono state n. 3 e nessun programma è stato revocato prima della scadenza. I casi di programmi che hanno subito una riduzione dei soggetti n. 1.



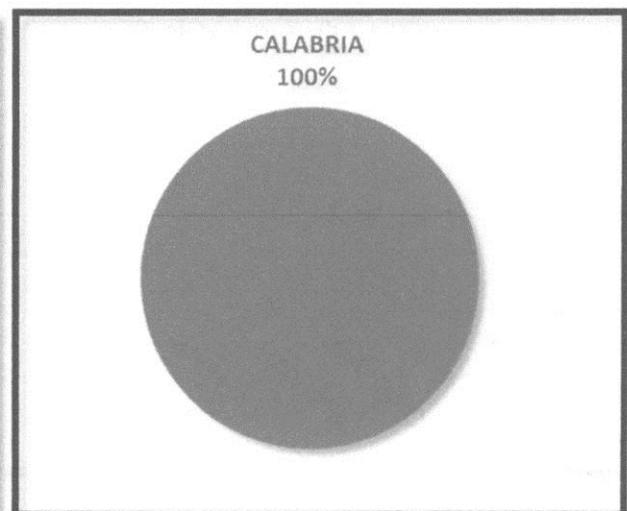
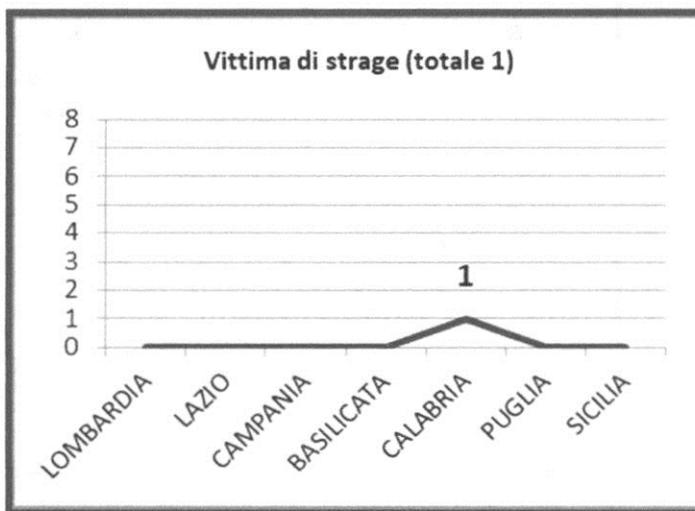
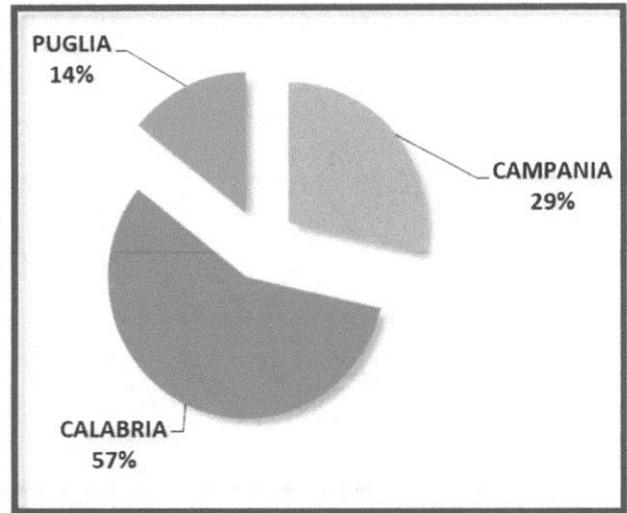
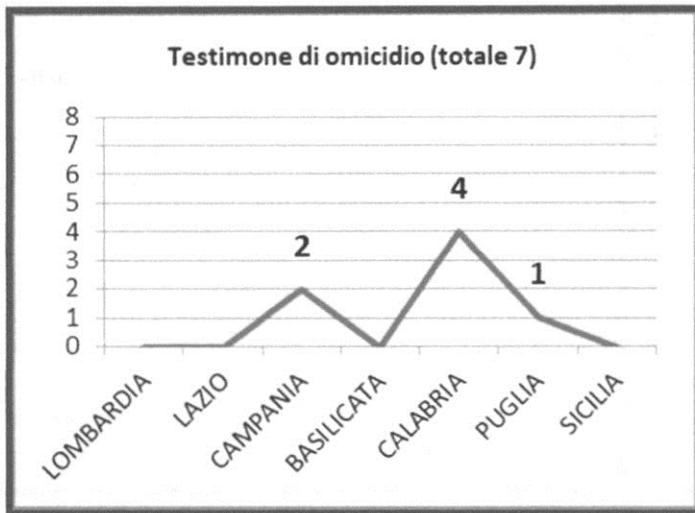
Al 31 dicembre 2018 i testimoni di giustizia sono n. 51 e gli altri protetti n. 205.

Nei grafici di seguito viene indicata la provenienza geografica degli stessi e la suddivisione per tipologie di reato.

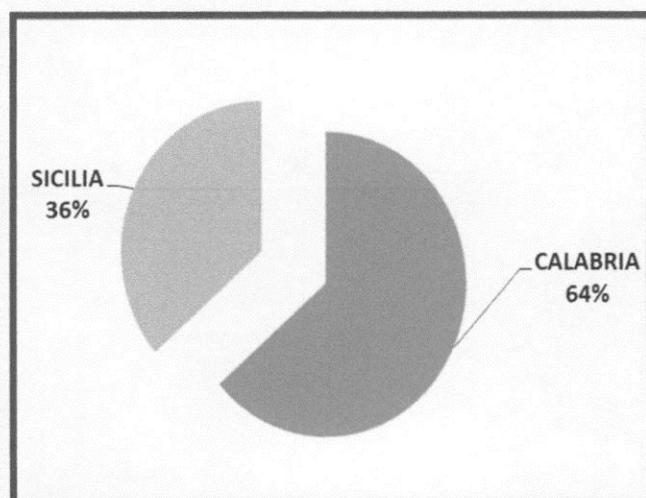
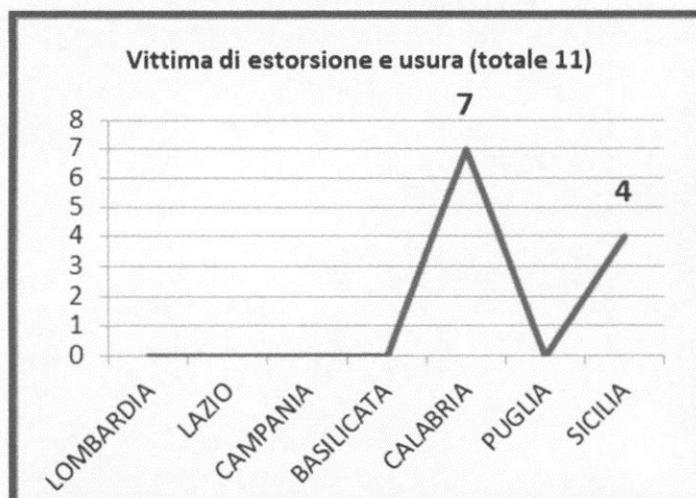
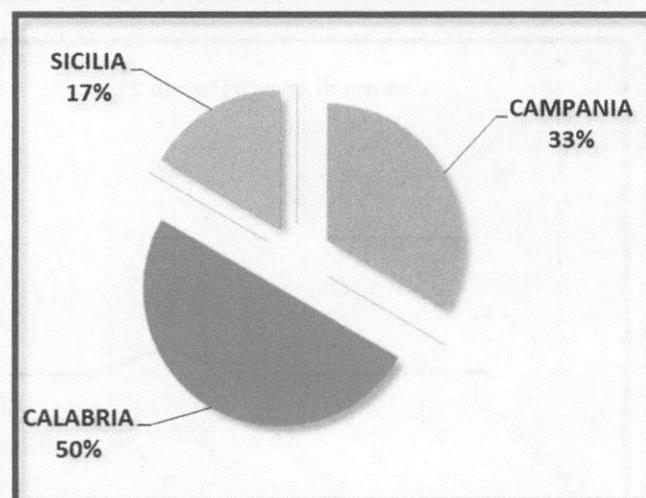
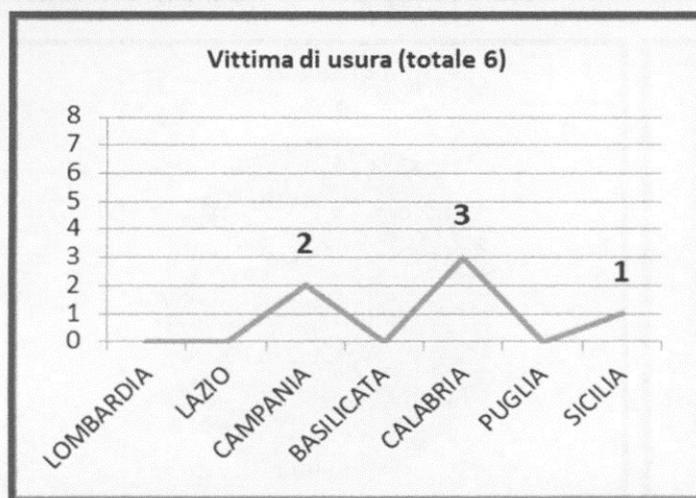
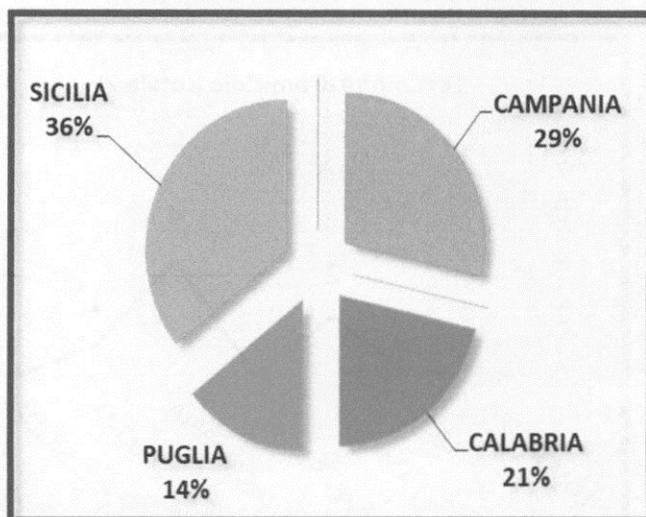
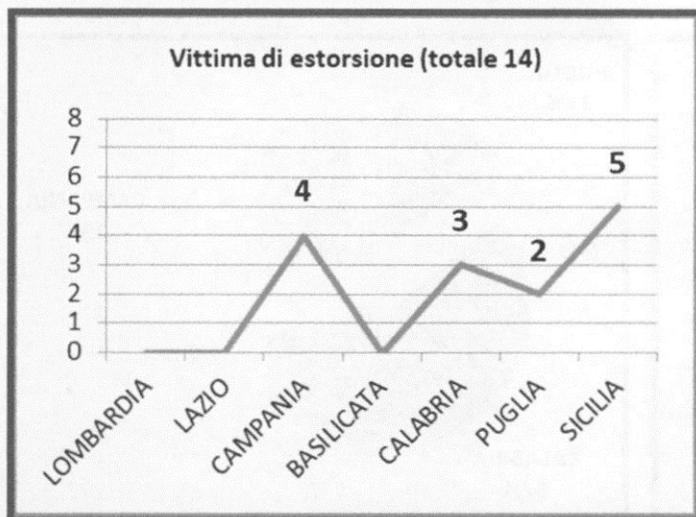
Testimoni suddivisi per area geografica di provenienza



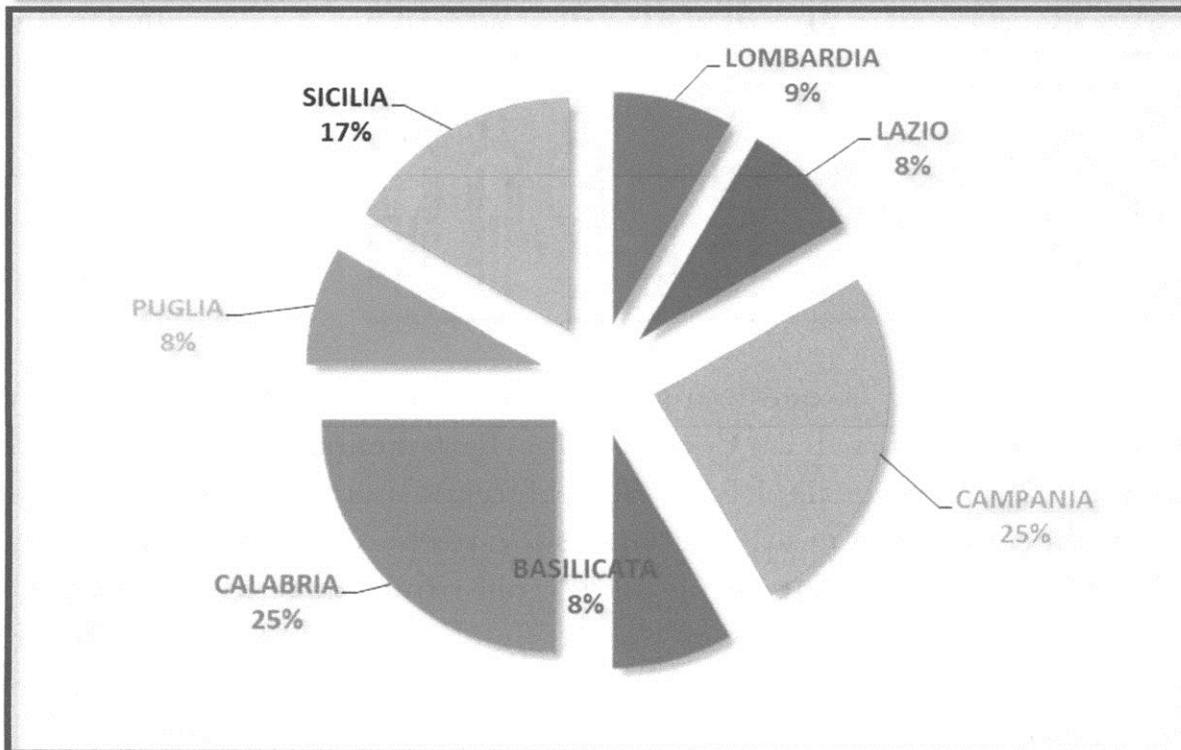
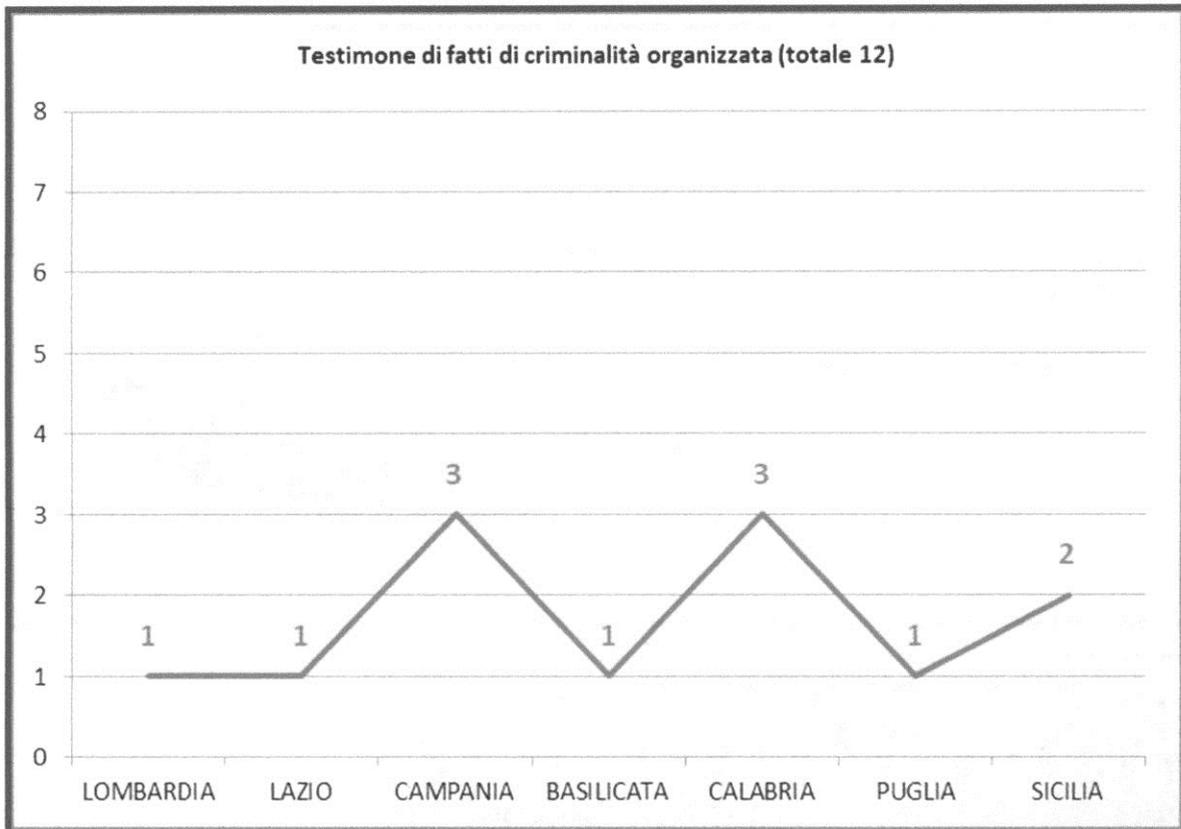
Testimoni suddivisi per tipologie di reato e aree geografica di provenienza – Delitti contro la persona



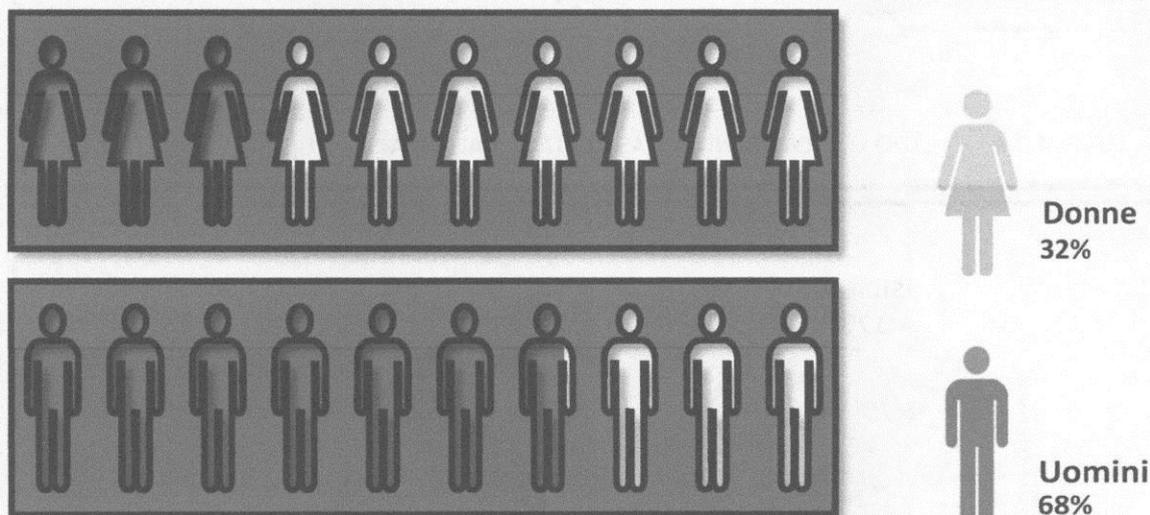
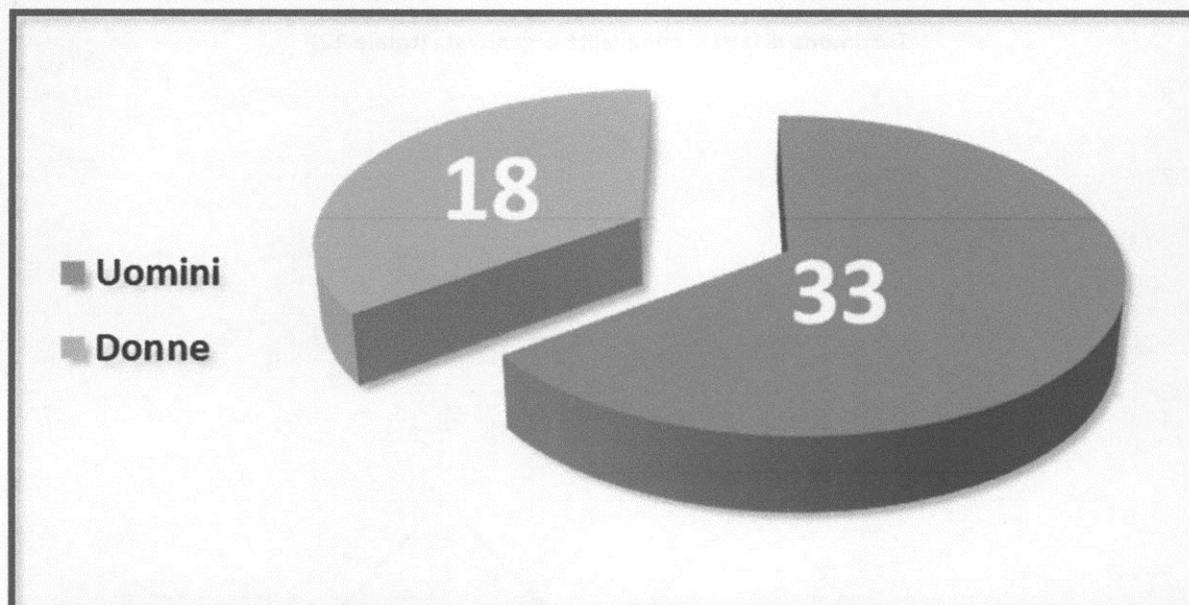
Testimoni suddivisi per tipologie di reato e aree geografica di provenienza – Delitti contro il patrimonio



Testimoni suddivisi per tipologie di reato e aree geografica di provenienza – Criminalità organizzata



Un'attenzione particolare deve essere riservata ai testimoni di giustizia donne (il 32% del totale) che, con il loro contributo, consentono di lottare contro il fenomeno mafioso.



Un richiamo a queste figure è stato fatto nel discorso di Papa Francesco ai membri della Commissione Parlamentare Antimafia del 21 settembre 2017, nel quale il Pontefice, riferendosi ai testimoni di giustizia, ha sottolineato “Sono molte le donne, soprattutto le madri, che cercano di farlo (ndr. uscire dal contesto di mafia), nel rifiuto delle logiche criminali e nel desiderio di garantire ai propri figli un futuro diverso. Occorre riuscire ad aiutarle, nel rispetto, certamente, dei percorsi di giustizia, ma anche della loro dignità di persone che scelgono il bene e la vita.”.

La figura del "**testimone di giustizia**" (il soggetto estraneo agli ambienti criminali che, trovandosi in alcune particolari circostanze, decide di rispondere al dovere civico della testimonianza nell'interesse della collettività e, pertanto, ha necessità di protezione) è stata codificata, per la prima volta, dalla legge 13 febbraio 2001, n. 45, che ne ha introdotto una specifica disciplina. In precedenza, il trattamento dell'appartenente a tale categoria era indistintamente equiparato a quello del collaboratore di giustizia così come previsto dalla legge 15 marzo 1991, n. 82.

L'intervento normativo del 2001, tuttavia, non ha consentito di organizzare in maniera sistematica le discipline delle due differenti figure, rendendo necessaria un'ulteriore previsione legislativa.

A tal proposito, è stata emanata la legge 11 gennaio 2018, n. 6, che ha ridefinito la figura del testimone di giustizia ancorandola a parametri più stringenti, che riguardano la qualità delle dichiarazioni rese, la citata posizione di terzietà del testimone rispetto al contesto criminale e ai fatti denunciati, nonché l'effettività e la gravità del pericolo cui è sottoposto.² In particolare, è testimone di giustizia colui che: a) rende dichiarazioni dotate di fondata attendibilità intrinseca e rilevanti per le indagini o il giudizio; b) rispetto ai fatti delittuosi su cui dichiara è persona offesa dal reato ovvero persona informata sui fatti o testimone e, in ogni caso, non è stato condannato per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede e non ha rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione con il contesto criminale su cui testimonia; c) non è o non è stato sottoposto a misura di prevenzione e non è in corso un procedimento di applicazione della stessa; d) si trova in una situazione di pericolo grave, concreto ed attuale rispetto al quale risultano inadeguate le misure ordinarie di tutela adottabili dalle autorità di pubblica sicurezza³.

² Camera dei Deputati, XVII Legislatura, Documentazione per l'esame di Progetti di legge "Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia" A.C. 3500 Schede di Lettura, n. 484 del 6 settembre 2016

³ L'art. 2 della legge 11 gennaio 2018, n. 6, recita: "E' testimone di giustizia colui che: a) rende, nell'ambito di un procedimento penale, dichiarazioni di fondata attendibilità intrinseca, rilevanti per le indagini o per il giudizio; b) assume,

L'art. 2 della citata legge è intervenuto anche per tentare di risolvere la criticità relativa alla presenza di soggetti aventi un'identità sociale fortemente indefinita, quali imprenditori in rapporto con i clan criminali o parenti e affini di mafiosi, che decidono di testimoniare.

In particolare, l'inciso normativo "Non escludono la qualità di testimone di giustizia i comportamenti posti in essere in ragione dell'assoggettamento verso i singoli o le associazioni criminali oggetto delle dichiarazioni"⁴, rinforza la necessità che, in sede di valutazione, si distinguano le situazioni di assoggettamento, reale o presunto, in considerazione delle relative conseguenze in termini economici e di giustizia sostanziale. L'attribuzione o meno della qualifica di testimone di giustizia continua ad essere l'epilogo di una valutazione demandata alla Commissione Centrale competente sulla base dell'istruttoria svolta nel tempo nelle varie sedi, procedimentali e investigative.

Altra novità prevista dalla legge n. 6 del 2018 concerne la personalizzazione delle speciali misure di protezione e il loro adeguamento al caso specifico nonché la precisazione che le misure adottate non possano comportare limitazione e perdita dei diritti goduti dal testimone prima delle dichiarazioni, se non in via temporanea ed eccezionale per la necessità di salvaguardare l'incolumità personale. Viene stabilita la preferenza verso l'adozione di tali interventi nella località di origine, mentre il trasferimento in località protetta e il cambio d'identità diventano ipotesi derogatorie ed eccezionali. A queste nuove disposizioni si informa la Commissione Centrale nel deliberare le misure per i tutelati.

rispetto al fatto delittuoso oggetto delle sue dichiarazioni, la qualità di persona offesa dal reato ovvero di persona informata sui fatti o di testimone; c) non ha riportato condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede e non ha rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui rende le dichiarazioni. Non escludono la qualità di testimone di giustizia i comportamenti posti in essere in ragione dell'assoggettamento verso i singoli o le associazioni criminali oggetto delle dichiarazioni, né i meri rapporti di parentela, di affinità o di coniugio con indagati o imputati per il delitto per cui si procede o per delitti ad esso connessi; d) non è o non è stato sottoposto a misura di prevenzione né è sottoposto a un procedimento in corso nei suoi confronti per l'applicazione della stessa, ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, da cui si desumano la persistente attualità della sua pericolosità sociale e la ragionevole probabilità che possa commettere delitti di grave allarme sociale; e) si trova in una situazione di grave, concreto e attuale pericolo, rispetto alla quale risulti l'assoluta inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle autorità di pubblica sicurezza, valutata tenendo conto di ogni utile elemento e in particolare della rilevanza e della qualità delle dichiarazioni rese, della natura del reato, dello stato e del grado del procedimento, nonché delle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni."

⁴ Art. 2, comma 1, lett. c) della legge 11 gennaio 2018, n. 6.

Le speciali misure di protezione comprendono le misure di tutela, quelle di sostegno economico e, infine, le misure di reinserimento sociale e lavorativo.

Le **misure di tutela** indicate dall'art. 5⁵ della legge n. 6 del 2018 sono volte a garantire la sicurezza del testimone e degli altri protetti⁶, e vengono graduate secondo la gravità e l'attualità del pericolo. La disposizione ha eliminato la distinzione tra le speciali misure di protezione in località di origine e quelle adottate con il trasferimento in località protetta e ha introdotto misure a salvaguardia dell'impresa del testimone di giustizia nonché la previsione di garanzia della riservatezza negli atti della pubblica amministrazione per il cambiamento delle generalità.

Le **misure di sostegno economico**⁷ che, innovativamente nell'attuale sistema, spettano a tutti i testimoni di giustizia, riguardano: a)

⁵ L'art. 5 della legge n. 6 del 2018, rubricato "Misure di tutela", così recita: "1. Al fine di assicurare l'incolumità dei testimoni di giustizia e degli altri protetti e la sicurezza dei loro beni, sono applicate speciali misure di tutela che, secondo la gravità e l'attualità del pericolo, possono prevedere: a) la predisposizione di misure di vigilanza e protezione; b) la predisposizione di accorgimenti tecnici di sicurezza per le abitazioni, per gli immobili e per le aziende di pertinenza dei protetti; c) l'adozione delle misure necessarie per gli spostamenti nello stesso comune e in comuni diversi da quello di residenza; d) il trasferimento in luoghi protetti; e) speciali modalità di tenuta della documentazione e delle comunicazioni al servizio informatico; f) l'utilizzazione di documenti di copertura; g) il cambiamento delle generalità ai sensi del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, autorizzato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, garantendone la riservatezza anche in atti della pubblica amministrazione; h) ogni altra misura straordinaria, anche di carattere economico, eventualmente necessaria, nel rispetto delle direttive generali impartite dal Capo della polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza."

⁶ L'art. 1 della legge n. 6 del 2018 dà una definizione di "altri protetti": "i soggetti che risultano esposti a grave, attuale e concreto pericolo a causa del rapporto di stabile convivenza o delle relazioni intrattenute con i testimoni di giustizia".

⁷ Previste dall'art. 6 della legge n. 6 del 2018 "1. Al fine di assicurare ai testimoni di giustizia e agli altri protetti una condizione economica equivalente a quella preesistente, sono applicate speciali misure di sostegno che prevedono: a) il pagamento delle spese non continuative o periodiche che il testimone di giustizia o gli altri protetti sostengono esclusivamente in conseguenza dell'applicazione delle speciali misure di protezione; b) la corresponsione di un assegno periodico in caso di impossibilità di svolgere attività lavorativa o di percepire i precedenti proventi a causa dell'adozione delle misure di tutela o per effetto delle dichiarazioni rese. La misura dell'assegno e delle integrazioni per le persone a carico prive di capacità lavorativa è definita tenendo conto delle entrate e del godimento di beni pregressi, determinati attraverso il reddito e il patrimonio risultanti all'Agenzia delle entrate per l'ultimo triennio ed escluse le perdite cagionate dai fatti di reato oggetto delle dichiarazioni. L'assegno deve essere rideterminato o revocato qualora il testimone di giustizia o gli altri protetti riacquisiscano la capacità economica, anche parziale, in base all'entità di quanto autonomamente percepito; deve essere annualmente modificato in misura pari alle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevate dall'Istituto nazionale di statistica; può essere integrato, con provvedimento motivato, quando ricorrono particolari circostanze influenti sulle esigenze di mantenimento in stretta connessione con quelle di tutela; c) la sistemazione alloggiativa, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, qualora il testimone di giustizia o gli altri protetti siano trasferiti in una località diversa da quella di dimora, ovvero, a causa delle speciali misure di protezione o delle dichiarazioni rese, non possano usufruire della propria abitazione. L'alloggio deve essere idoneo a garantire la sicurezza e la dignità dei testimoni di giustizia e degli altri protetti e deve possibilmente corrispondere alla categoria catastale di quello di dimora abituale, sia per destinazione, sia per dimensioni. Il

le previsioni relative al pagamento delle spese non continuative o periodiche che il testimone di giustizia o gli altri protetti sostengono esclusivamente in conseguenza dell'applicazione delle speciali misure di protezione; b) l'estensione al testimone di giustizia dell'assistenza legale; c) l'indennizzo forfetario ed onnicomprensivo a titolo di ristoro per il pregiudizio subito a causa della testimonianza resa; d) l'acquisizione dei beni immobili di proprietà del testimone al patrimonio dello Stato nell'ipotesi di definitivo trasferimento in altra località e se la vendita nel libero mercato non è ritenuta possibile; e) il diritto ad un alloggio.

Con particolare riferimento alla citata disposizione relativa all'indennizzo forfetario e onnicomprensivo, la Commissione Centrale ha ritenuto necessaria la previsione di un tavolo di lavoro per la determinazione dei parametri di riferimento ai fini della quantificazione dello stesso.

L'articolo 7⁸ della citata legge è dedicato alle **misure di reinserimento sociale e lavorativo** che, salvo eccezioni, sono adottate

testimone di giustizia, su sua richiesta, può risiedere, anche unitamente al nucleo familiare, presso strutture comunitarie accreditate secondo i criteri stabiliti dai regolamenti di cui all'articolo 26 presso le quali possa svolgere attività lavorativa o di volontariato; d) il pagamento delle spese per esigenze sanitarie quando non sia possibile avvalersi delle strutture del Servizio sanitario nazionale; e) l'assistenza legale per i procedimenti in cui il testimone di giustizia rende dichiarazioni, esercita i diritti e le facoltà riconosciutigli dalla legge in qualità di persona offesa o si costituisce parte civile; si applicano le norme del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, con conseguente iscrizione delle relative spese nello stato di previsione del Ministero della giustizia. Il Ministro dell'economia e delle finanze e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio; f) un indennizzo forfetario e onnicomprensivo, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, determinato secondo criteri oggettivi stabiliti dai regolamenti di cui all'articolo 26, a titolo di ristoro per il pregiudizio subito a causa della testimonianza resa in ragione della quale è stata disposta l'applicazione delle speciali misure di protezione, salvo che il testimone di giustizia o gli altri protetti intendano, in alternativa, procedere per il riconoscimento di eventuali danni biologici o esistenziali; g) la corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa del testimone di giustizia e degli altri protetti 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 citata legge n. 44 del 1999. Il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno e' surrogato, quanto alle somme corrisposte al testimone di giustizia a titolo di mancato guadagno, nei diritti verso i responsabili dei danni. Le somme recuperate sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate allo stato di previsione del Ministero dell'interno in deroga all'articolo 2, commi 615, 616 e 617, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; h) l'acquisizione al patrimonio dello Stato, dietro corresponsione dell'equivalente in denaro secondo il valore di mercato, dei beni immobili di proprietà del testimone di giustizia e degli altri protetti, se le speciali misure di tutela prevedono il loro definitivo trasferimento in un'altra località e se la vendita nel libero mercato non è risultata possibile.

⁸ L'art. 7 della legge n. 6 del 2018, rubricato "Misure di reinserimento sociale e lavorativo", così recita: 1. Al fine di assicurare ai testimoni di giustizia e agli altri protetti l'immediato reinserimento sociale e lavorativo, sono applicate speciali misure che prevedono: a) la conservazione del posto di lavoro o il trasferimento presso altre amministrazioni o sedi, qualora i testimoni di giustizia o gli altri protetti, per ragioni di sicurezza, non possano continuare a svolgere la loro originaria attività lavorativa, secondo quanto previsto dai regolamenti di cui all'articolo 26; b) la tempestiva individuazione e lo svolgimento, dopo il trasferimento nella località protetta, di attività, anche lavorative non retribuite, volte allo sviluppo della persona

nei confronti di tutti i testimoni di giustizia e degli altri protetti. Tra queste è opportuno ricordare, in quanto oggetto dell'attività di un gruppo di lavoro all'uopo costituito, la misura del diritto all'accesso a un programma di assunzioni presso la pubblica amministrazione, prevista in alternativa alla capitalizzazione e qualora i beneficiari non abbiano altrimenti riacquisito l'autonomia economica.

umana e alla partecipazione sociale, secondo le inclinazioni di ciascuno; c) il sostegno alle imprese dei protetti che abbiano subito o che possano concretamente subire nocumento a causa delle loro dichiarazioni o dell'applicazione delle speciali misure di tutela, secondo quanto stabilito dai regolamenti di cui all'articolo 26. Sono applicabili a tal fine, ove compatibili, anche le disposizioni relative alle aziende confiscate alla criminalità organizzata previste dal codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159; d) l'eventuale assegnazione in uso di beni nella disponibilità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; e) l'accesso a mutui agevolati, volti al reinserimento nella vita economica e sociale, sulla base di convenzioni stipulate tra il Ministero dell'interno e gli istituti di credito; f) il reperimento di un posto di lavoro, ancorché temporaneo, equivalente per posizione e mansione a quello precedentemente svolto, se i testimoni di giustizia o gli altri protetti hanno perso l'occupazione lavorativa o non possono più svolgerla a causa delle loro dichiarazioni o dell'applicazione delle speciali misure di protezione, fatte salve le esigenze di sicurezza connesse all'applicazione della misura del trasferimento in un luogo protetto; g) la capitalizzazione del costo dell'assegno periodico di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b), in alternativa allo stesso, qualora i testimoni di giustizia o gli altri protetti non abbiano riacquisito l'autonomia lavorativa o il godimento di un reddito proprio, equivalenti a quelli progressi. La capitalizzazione è quantificata ai sensi dei regolamenti di cui all'articolo 26 ed è elevabile fino a un terzo se è assolutamente necessario al fine di realizzare l'autonomia reddituale del testimone di giustizia o degli altri protetti. La capitalizzazione può essere corrisposta sulla base di un concreto progetto di reinserimento lavorativo, previa valutazione sulla sua attuabilità in relazione alle condizioni contingenti di mercato, alle capacità del singolo e alla situazione di pericolo, con un'erogazione graduale commisurata alla progressiva realizzazione del progetto. La capitalizzazione può essere altresì corrisposta, qualora il destinatario non sia in grado di svolgere attività lavorativa o lo richieda, attraverso piani di investimento o di erogazioni rateali che ne assicurino la sussistenza; h) l'accesso del testimone di giustizia, in alternativa alla capitalizzazione e qualora non abbia altrimenti riacquisito l'autonomia economica, a un programma di assunzione in una pubblica amministrazione, con qualifica e con funzioni corrispondenti al titolo di studio e alle professionalità possedute, fatte salve quelle che richiedono il possesso di specifici requisiti. Alle assunzioni si provvede per chiamata diretta nominativa, nell'ambito dei rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei limiti dei posti vacanti nelle piante organiche e nel rispetto delle disposizioni limitative in materia di assunzioni, sulla base delle intese conseguite tra il Ministero dell'interno e le amministrazioni interessate. A tale fine si applica ai testimoni di giustizia il diritto al collocamento obbligatorio con precedenza previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407, in materia di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. Al programma di assunzione possono accedere anche i testimoni di giustizia non più sottoposti allo speciale programma di protezione e alle speciali misure di protezione ai sensi del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, ovvero quelli che, prima della data di entrata in vigore della legge 13 febbraio 2001, n. 45, erano ammessi alle speciali misure o allo speciale programma di protezione deliberati dalla commissione centrale di cui all'articolo 10 del citato decreto-legge n. 8 del 1991, di seguito denominata «commissione centrale», e possedevano i requisiti di cui all'articolo 16-bis del medesimo decreto-legge n. 8 del 1991. Per il coniuge e i figli ovvero, in subordine, per i fratelli dei testimoni di giustizia, stabilmente conviventi, a carico e ammessi alle speciali misure di protezione, è consentita l'assunzione esclusivamente in via sostitutiva dell'avente diritto a titolo principale, che non abbia esercitato il diritto al collocamento obbligatorio. Le modalità di attuazione, al fine, altresì, di garantire la sicurezza dei testimoni di giustizia e la loro formazione propedeutica all'assunzione e di stabilire i criteri per il riconoscimento del diritto anche in relazione alla qualità e all'entità economica dei benefici già riconosciuti e alle cause e modalità dell'eventuale revoca del programma di protezione, sono stabilite dai regolamenti di cui all'articolo 26; i) misure straordinarie eventualmente necessarie, atte a favorire il reinserimento sociale e lavorativo dei testimoni di giustizia e degli altri protetti.”

La normativa del 2018 ha introdotto un termine di durata massima delle citate misure, che ha scongiurato il pericolo, esistente sulla base delle disposizioni precedentemente vigenti, della loro applicazione sine die.⁹

Come anticipato nell'introduzione alla presente relazione, una delle maggiori novità della riforma legislativa riguarda l'istituzione della figura del referente del testimone di giustizia, che ha il compito di supportare quest'ultimo nei rapporti con le istituzioni, assicurandogli una piena assistenza durante tutta la durata del programma di protezione e, successivamente, fino al riacquisto dell'autonomia economica. Tale previsione risponde all'esigenza di fornire al testimone di giustizia un preciso punto di riferimento per tutte le problematiche emergenti a seguito dell'adozione del programma di tutela.

I compiti del referente, espressamente indicati dalla legge¹⁰, riguardano, precipuamente: a) la puntuale informazione del testimone di giustizia e degli altri protetti sulle misure speciali applicate nonché sui diritti, patrimoniali e non patrimoniali, coinvolti nel programma di protezione; b) l'informazione alla Commissione Centrale in ordine all'andamento del programma e all'eventuale necessità di adeguare lo stesso alle sopravvenute esigenze; c) l'individuazione e la quantificazione del patrimonio e delle obbligazioni del testimone di giustizia e degli altri protetti; d) l'assistenza agli interessati nella presentazione dei progetti di reinserimento sociale e lavorativo e la verifica della loro concreta realizzazione; e) l'assistenza nella predisposizione e nella concreta realizzazione dei progetti di capitalizzazione, che vanno rendicontati alla Commissione Centrale.

⁹ Vedi l'art. 8 della legge n. 6 del 2018.

¹⁰ L'art. 16, comma 2, della legge n. 6 del 2018 così recita: "Il referente deve: a) informare regolarmente il testimone di giustizia e gli altri protetti sulle misure speciali applicate, sulle loro conseguenze, sulle loro possibili modifiche, sulla loro attuazione, nonché sui diritti, patrimoniali e non patrimoniali, interessati dal programma di protezione; b) individuare e quantificare il patrimonio, attivo e passivo, e le obbligazioni del testimone di giustizia e degli altri protetti; c) informare periodicamente la commissione centrale sull'andamento del programma di protezione, sull'eventuale necessità di adeguarlo alle sopravvenute esigenze dell'interessato, nonché sulla condotta e sull'osservanza degli impegni assunti; d) assistere gli interessati, con il loro consenso, nella gestione del patrimonio e dei beni aziendali, delle situazioni creditorie e debitorie e di ogni altro interesse patrimoniale del testimone di giustizia e degli altri protetti se questi non possono provvedervi a causa delle dichiarazioni rese o dell'applicazione del programma di protezione; e) assistere gli interessati nella presentazione dei progetti di reinserimento sociale e lavorativo e verificare la loro concreta realizzazione; f) assistere gli interessati nella presentazione dei progetti di capitalizzazione, nella concreta realizzazione e nella rendicontazione periodica alla commissione centrale dell'utilizzazione delle somme attribuite ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera g); g) collaborare tempestivamente per assicurare l'esercizio di diritti che potrebbero subire limitazione dall'applicazione delle speciali misure di protezione."

Al fine di consentire la concreta applicazione della legge n. 6 del 2018, di cui si sono appena delineate le principali novità, è emersa la necessità di effettuare vari approfondimenti, propedeutici all'elaborazione dei testi dei regolamenti attuativi previsti dall'art. 26. Allo scopo, nel semestre di riferimento è stato istituito un gruppo di lavoro per la predisposizione dello schema di regolamento in materia di accesso del testimone di giustizia a un programma di assunzione in una pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. h), della legge 11 gennaio 2018, n. 6.

Il citato organismo, coordinato da un Prefetto e composto da rappresentanti del Ministero dell'Interno dotati di riconosciuta professionalità e qualificata esperienza maturata nel settore, ha concluso la sua attività con un documento che ha definito le concrete modalità attuative del meccanismo descritto dalla legge precisando l'ambito soggettivo di applicazione, formulando i criteri per la formazione e la gestione dell'elenco delle domande di assunzione, definendo le forme di reclutamento e le condizioni di accesso al programma di assunzione, prevedendo, per la stesura, la valutazione della presenza di altre misure in capo allo stesso soggetto.

Le analisi effettuate sulla procedura esistente sono risultate utili al fine di individuare, attraverso l'esame dei punti, di forza e di debolezza, e alla luce delle esperienze maturate, le aree di possibile implementazione per rendere più snello ed efficace il procedimento.

Il provvedimento conclusivo abroga il decreto del Ministro dell'interno del 18 dicembre 2014, n. 204, adottato di concerto con l'allora Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e prevede che al programma di assunzione possano accedere, oltre ai testimoni di giustizia così come definiti dall'art. 2 della legge n. 6 del 2018, anche i testimoni di giustizia non più sottoposti allo speciale programma di protezione e alle speciali misure di protezione ai sensi del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, ovvero quelli che prima della data di entrata in vigore della legge 13 febbraio 2001, n. 45, erano ammessi alle speciali misure o allo speciale programma di protezione deliberati dalla Commissione Centrale e possedevano i requisiti di cui all'articolo 16-bis del citato decreto-legge n.

8 del 1991. Lo schema di regolamento elaborato prevede, conformemente alla legge n. 6 del 2018, che il testimone possa accedere al programma di assunzione in alternativa alla capitalizzazione e qualora non abbia altrimenti acquistato l'autonomia economica. L'accesso ad un programma di assunzione in una pubblica amministrazione avviene con chiamata diretta nominativa, e con qualifica e funzioni corrispondenti ai titoli di studio e alle professionalità possedute, fatte salve quelle che richiedono particolari requisiti, nell'ambito dei rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei limiti dei posti vacanti nelle piante organiche e nel rispetto delle disposizioni limitative in materia di assunzioni, sulla base delle intese conseguite tra il Ministero dell'Interno e le amministrazioni interessate. Si applica il diritto al collocamento obbligatorio con precedenza previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407, in materia di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

Il documento dispone, inoltre, che i testimoni di giustizia che non intendano esercitare il diritto al collocamento obbligatorio indichino, in via sostitutiva, un solo beneficiario tra il coniuge, i figli, ovvero, in subordine, i fratelli dei testimoni di giustizia, stabilmente conviventi, a carico e ammessi alle speciali misure di protezione.

Lo schema di regolamento è stato trasmesso agli altri soggetti indicati nell'art. 26 della legge n. 6 del 2018.

Considerata la positiva esperienza di tale organismo, la citata Commissione Centrale ritiene opportuno proporre la costituzione di un ulteriore gruppo di lavoro dedicato alle analisi della normativa, propedeutiche alla predisposizione degli schemi dei rimanenti decreti attuativi.

Nel dettaglio, gli ulteriori regolamenti da adottare riguardano:

- ✓ la determinazione del contenuto delle speciali misure di protezione per i testimoni di giustizia, consistenti in misure di tutela, di sostegno economico, di reinserimento sociale e lavorativo;
- ✓ le disposizioni da applicare ai minori compresi nelle speciali misure di protezione;

- ✓ l'individuazione dei criteri per accreditare le strutture comunitarie presso le quali il testimone di giustizia può risiedere, anche unitamente al nucleo familiare, e presso le quali può svolgere attività lavorativa o di volontariato;
- ✓ l'individuazione dei criteri oggettivi per determinare l'indennizzo forfettario e onnicomprensivo da corrispondere ai testimoni di giustizia e agli altri protetti a titolo di ristoro per il pregiudizio subito a causa della testimonianza resa;
- ✓ la costituzione della segreteria della Commissione Centrale (dotazione di personale e di mezzi) per lo svolgimento dei compiti di segreteria e di istruttoria;
- ✓ l'istituzione, nell'ambito del sito internet del Ministero dell'interno, di un'apposita sezione di facile accesso e chiaramente intellegibile contenente le informazioni sull'applicazione dei programmi di protezione per i testimoni di giustizia nonché sui relativi diritti e doveri.

Altro regolamento attuativo da adottarsi concerne le misure previste dall'art. 7, comma 1, lettere a), c) e g) della citata legge, relative al reinserimento sociale e lavorativo.

A seguito di un attento esame delle tematiche oggetto di tali provvedimenti attuativi, la segreteria della Commissione Centrale ha proposto, principalmente in virtù della corrispondenza dell'iter amministrativo di emanazione, oltre che per ragioni di omogeneità relative ai singoli argomenti, di adottare quattro regolamenti, anziché sette, al fine di ottimizzare i lavori raggiungendo più celermente il risultato sperato.

Il citato gruppo di lavoro avrà, altresì, il compito di elaborare eventuali proposte di modifica della menzionata legge n. 6 del 2018. In particolare, dall'esperienza maturata in questo ambito, è emersa la necessità di approntare una compiuta regolamentazione dei rapporti tra la normativa in materia di testimoni e collaboratori di giustizia e quelle di contrasto al racket e all'usura, nonché della disciplina dedicata alle vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti, avendo riguardo

agli aspetti di reciproco collegamento e agli ambiti di possibile sovrapposizione.

L'intento è quello di allineare le normative concernenti le diverse tipologie di vittime escludendo doppie elargizioni.

DOCUMENTO II

ATTIVITÀ DEL SERVIZIO CENTRALE DI
PROTEZIONE
PER LA DEFINIZIONE E APPLICAZIONE
DELLE SPECIALI MISURE DI PROTEZIONE
TESTIMONI DI GIUSTIZIA

INDICE

PARTE PRIMA: IL SISTEMA DELLA PROTEZIONE

1 – La normativa

- 1.1 L'evoluzione della normativa in materia di testimoni
- 1.2 La legge n. 6 dell'11 gennaio 2018
- 1.3 L'andamento del fenomeno
- 1.4 Il ruolo delle Prefetture nel sistema di protezione

2 – Le misure tutorie

- 2.1 I documenti di copertura ed il cambiamento delle generalità
- 2.2 Le scorte e gli accompagnamenti

3 – Le misure assistenziali

- 3.1 L'assistenza sanitaria
- 3.2 L'assistenza psicologica
- 3.3 I minori sotto protezione
- 3.4 Il reinserimento socio-lavorativo

4 – L'attività della II divisione “Testimoni di giustizia”

5 – L'assistenza economica

6 – I Nuclei operativi di Protezione

7 – La selezione e formazione del personale

PARTE SECONDA: I DATI STATISTICI

PARTE TERZA: LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

1 - Le attività di scambio informativo

2 - Comunicazioni sicure con le App di messaggistica

PARTE PRIMA
IL SISTEMA DELLA PROTEZIONE

1 - La normativa

1.1 L'evoluzione della normativa in materia di testimoni e collaboratori di giustizia

La prima disciplina sulla collaborazione con la giustizia, concepita su impulso di Giovanni Falcone, all'epoca Direttore Generale degli Affari Penali del Ministero della Giustizia, viene delineata dal decreto legge n. 8/1991 (convertito dalla legge n. 82/91) *“Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia”*, che, in particolare, prevede la possibilità di applicare uno speciale programma di protezione a favore di coloro che risultano esposti a *“grave e attuale pericolo”* per effetto della collaborazione con la giustizia, nonché dei relativi familiari.

L'individuazione dei soggetti beneficiari e le modalità di ciascun trattamento sono affidate, su proposta dell'Autorità Giudiziaria, alla Commissione Centrale ex art. 10 della stessa legge.

Successivamente, con il decreto legislativo n. 119 del 1993, vengono stabilite le modalità del cambiamento di generalità, mentre, con decreto interministeriale del 26 maggio 1995, viene istituito il Servizio Centrale di Protezione, deputato all'attuazione delle misure di protezione.

Con la legge n. 45/2001 *“Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza”* viene introdotta una prima disciplina differenziata per i testimoni di giustizia, coloro cioè che rendono dichiarazioni in qualità di persona offesa dal reato (cd. testimone vittima) o di persona informata sui fatti o testimone (cd. testimone terzo). Anche in questo caso la tutela è estesa ai familiari ritenuti in pericolo.

La figura del testimone di giustizia differisce profondamente da quella del collaboratore per la sua sostanziale estraneità alla commissione del reato.

Pertanto, mentre nei confronti del collaboratore viene previsto un sistema premiale come strumento diretto di contrasto all'illegalità, nei confronti del testimone occorre primariamente riaffermare la legalità come garanzia a tutela di chi, se pur a volte inserito in un contesto ambientale fortemente condizionato dall'operare di consorterie criminali o di persone legate da vincoli di parentela con soggetti mafiosi o in posizione di contiguità con gruppi malavitosi, non ha legami di intraneità con tali consorterie, e ha reso allo Stato un servizio per sensibilità istituzionale, con ciò esponendo sé e i suoi familiari a possibili ritorsioni e vendette da parte dei clan malavitosi.

Quindi, mentre la norma prevede, per i collaboratori di giustizia, una tipologia di delitti per i quali si può essere ammessi alle speciali misure di protezione, prevalentemente riconducibile alle fattispecie dell'art. 51, co. 3 bis, C.P.P., la persona proposta come "testimone di giustizia", laddove cioè renda dichiarazioni esclusivamente come persona offesa, persona informata sui fatti o testimone (art. 16 bis, 1 e 2 co., legge 82/1991), può essere ammessa indipendentemente dal tipo di delitto su cui collabora. Per le relative dichiarazioni, inoltre, non sono richieste le più stringenti caratteristiche previste per i collaboratori (attendibilità intrinseca, novità e completezza, nonché notevole importanza per le indagini o ai fini del giudizio).

La tipologia delle misure speciali di protezione e i relativi contenuti e le connesse procedure vengono regolamentate con decreto del Ministro dell'interno n. 161 del 2004.

Per i testimoni di giustizia, inoltre, significative innovazioni vengono introdotte con il decreto legge n. 101/2013, che prevede la possibilità di essere assunti in una pubblica amministrazione, con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio ed alle professionalità possedute, nei limiti dei posti vacanti nelle piante organiche delle Amministrazioni interessate, sulla base di intese fra il

Ministero dell'interno e le Amministrazioni interessate (materia regolamentata con decreto del Ministro dell'interno n. 204 del 2014). Nel 2014, analoga normativa viene adottata, per le assunzioni nel proprio ambito, anche dalla Regione Sicilia.

1.2 La legge n. 6/2018 sui testimoni di giustizia

La disciplina della protezione dei testimoni di giustizia è stata recentemente innovata con la legge 11 gennaio 2018, n. 6 “*Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia*”, che, emanata sulla base del lavoro della Commissione Parlamentare Antimafia, mira a rafforzare e personalizzare le misure di vigilanza, tutela fisica, assistenza, sostegno economico e reinserimento sociale e lavorativo dei testimoni di giustizia, estendendo significativamente la tutela fino a ricomprendere anche le persone messe in pericolo per le relazioni intrattenute con i testimoni di giustizia (come dipendenti, amici etc.).

La nuova normativa incide significativamente sulle previgenti disposizioni in materia (con particolare riferimento al decreto legge n. 8/1991 e alla legge n. 45/2001), al fine di conferire adeguata caratterizzazione alla figura del testimone di giustizia (di norma semplici cittadini – ad esempio imprenditori oggetto di racket o di usurai – che danno uno specifico apporto alle indagini della magistratura e che per questo possono essere perseguitati da gruppi criminali), distinguendola nettamente da quella dei collaboratori di giustizia (di massima, soggetti “intranei” ad organizzazioni criminali e che, proprio per questo, sono in grado di fornire informazioni utili per lo svolgimento delle indagini, ottenendo in cambio benefici di varia natura).

Viene previsto un più ampio ventaglio di tutele e viene attribuita un'autonomia sostanziale alla figura del testimone di giustizia, che, invece, ancora nella legge n. 45/2001 restava confinata in un'unica disposizione, quella di cui all'art. 12, nell'ambito della disciplina generale riferita al sistema della protezione dei

collaboratori di giustizia. Disancorando la figura del testimone da quella del collaboratore di giustizia, il legislatore ha inteso sottolineare che la connotazione del reato riferita all'associazione mafiosa non costituisce condizione di acquisizione dello status di testimone, che viene riconosciuto in presenza di ben individuate condizioni soggettive e condizioni oggettive.

L'**articolo 1** della nuova legge definisce l'**ambito di applicazione** delle misure di protezione, che si applicano non solo ai testimoni di giustizia, ma, se necessario e salvo dissenso, anche agli "altri protetti". Quest'ultima categoria viene introdotta *ex novo* e richiama sia le persone stabilmente conviventi col testimone (a qualsiasi titolo), sia coloro che, per le relazioni intrattenute con quest'ultimo, sono esposti a grave, attuale e concreto pericolo.

L'**articolo 2** delinea la figura del **testimone di giustizia**, individuandolo, ai fini dell'applicabilità delle misure di tutela, in colui che:

- rende, nell'ambito di un procedimento penale, dichiarazioni dotate di fondata attendibilità¹ intrinseca (in precedenza era richiesta una semplice attendibilità) e rilevanti per le indagini o il giudizio;
- assume, rispetto al fatto delittuoso oggetto delle sue dichiarazioni, la qualità di persona offesa, ovvero informata sui fatti o di testimone;
- non è stato condannato per delitti non colposi connessi con quelli per cui si procede e non ha tratto profitto dall'essere venuto in relazione con il contesto criminale su cui testimonia;
- non è stato sottoposto a misura di prevenzione e non è in corso un procedimento di applicazione di detta misura (condizione già prevista dalla normativa vigente) da cui - *quid novum* - si desuma la persistente attualità della pericolosità sociale del

¹ L'attendibilità intrinseca delle dichiarazioni – requisito già richiesto per le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia (art. 9, co. 3 del decreto legge n. 8/1991) – appare quella che non necessita di riscontri esterni e che, sostanzialmente, il giudice desume dalla presenza dei requisiti del disinteresse, della genuinità, della spontaneità, della costanza, della logica interna del racconto.

soggetto e la ragionevole probabilità che possa commettere delitti di grave allarme sociale;

- si trova in una situazione di pericolo grave, concreto ed attuale, rispetto al quale appaiono inadeguate le misure ordinarie di tutela adottabili dalle autorità di pubblica sicurezza; la valutazione del pericolo viene messa in relazione alla qualità delle dichiarazioni rese, alla natura del reato, allo stato e grado del procedimento penale nonché alle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni.

La **tipologia delle speciali misure di protezione** a favore dei testimoni è indicata dall'**articolo 3** (misure di tutela, misure di sostegno economico e misure di reinserimento sociale e lavorativo), che rinvia, per gli aspetti di dettaglio, alle successive norme attuative di cui all'articolo 26, chiamate a individuare anche ulteriori, specifiche disposizioni per i minori oggetto delle misure.

Le misure di protezione, che vanno personalizzate e adeguate al caso specifico secondo i criteri di cui all'**articolo 4**, non possono comportare – se non in via temporanea ed eccezionale – diminuzione e perdita dei diritti goduti dal testimone prima delle dichiarazioni. Salvo motivate eccezioni di sicurezza, inoltre, al testimone devono essere garantite la permanenza nella località di origine e la prosecuzione delle attività sino ad allora svolte. Il trasferimento in località protetta e il cambio d'identità, invece, restano ipotesi derogatorie ed eccezionali rispetto alle misure ordinarie, applicabili “*quando le altre forme di tutela risultano assolutamente inadeguate rispetto alla gravità e attualità del pericolo*” e devono, comunque, tendere a riprodurre le precedenti condizioni di vita, tenuto conto delle valutazioni espresse dalle competenti autorità giudiziarie e di pubblica sicurezza. In ogni caso, al testimone e agli altri protetti deve essere assicurata “un'esistenza dignitosa”.

Le **misure di tutela**, disciplinate dall'**articolo 5**, sono quelle finalizzate a garantire la sicurezza dei testimoni di giustizia, degli altri protetti e dei loro beni, e devono essere graduate in funzione dell'attualità e della gravità del pericolo. La

norma unifica in un'unica disposizione le misure già previste dal decreto legge n. 8/1991 (art. 13, co. 4 e 5) e dal discendente Decreto Ministeriale 161/2004, eliminando la distinzione tra misure di protezione adottate nella località di origine e quelle adottate col trasferimento in località protetta (ovvero l'attuale speciale programma di protezione). Su tali premesse, il sistema delle misure di tutela ora comprende:

- misure di vigilanza e protezione;
- misure di natura tecnica per la sicurezza di abitazioni, immobili ed aziende di pertinenza dei protetti;
- misure di sicurezza per gli spostamenti nel comune di residenza o in altro comune;
- il trasferimento in luogo protetto;
- speciali modalità di tenuta della documentazione e delle comunicazioni del sistema informatico;
- l'utilizzo di documenti di copertura;
- il cambiamento delle generalità, garantendone la riservatezza anche in atti della pubblica amministrazione.

Le **misure di sostegno economico** spettano, ai sensi dell'**articolo 6**, spettanti a tutti i testimoni di giustizia (non solo, come previsto in precedenza², esclusivamente ai testimoni sottoposti al programma di protezione con trasferimento in località protetta) e agli altri protetti. Rispetto all'obbligo – previsto nella precedente normativa – di garantire un tenore di vita non inferiore a quello precedente alle dichiarazioni, la nuova norma chiarisce che ai testimoni di giustizia deve essere assicurata una condizione economica equivalente a quella preesistente. In tale ottica, vengono introdotte le nuove misure di sostegno economico, quali:

² Art.16-ter del decreto legge n.8/1991.

- l'esplicita previsione di un rimborso delle spese occasionalmente sostenute dal testimone o dagli altri protetti come esclusiva conseguenza delle speciali misure di protezione;
- il diritto ad un alloggio idoneo a garantire la sicurezza e la dignità dei testimoni e degli altri protetti (nel caso di impossibilità ad usufruire della propria abitazione o di trasferimento in località protetta)³.
- l'estensione al testimone dell'assistenza legale nel processo penale in cui rende dichiarazioni ed è persona offesa dal reato o parte civile;
- un indennizzo forfetario e onnicomprensivo determinato in via regolamentare a titolo di ristoro per il pregiudizio subito con l'applicazione delle misure di protezione conseguenti alla testimonianza resa (a meno che il testimone o gli altri protetti chiedano, in giudizio, il risarcimento del danno biologico o esistenziale);
- l'acquisizione al patrimonio dello Stato, nel caso in cui le misure adottate comportino il definitivo trasferimento in altra località, dei beni immobili dei quali sono proprietari il testimone o gli altri protetti (dietro corresponsione dell'equivalente in denaro secondo il valore di mercato). Rispetto alle previsioni della normativa preesistente⁴, comunque, tale acquisizione è subordinata all'accertata impossibilità di vendita dell'immobile sul libero mercato.

In capo al testimone e agli altri protetti permangono il diritto a una somma a titolo di mancato guadagno per la cessazione dell'attività lavorativa del testimone, il diritto al rimborso delle spese sanitarie laddove sia impossibile usufruire di strutture pubbliche, il diritto a un assegno periodico derivante dall'impossibilità di svolgere attività lavorativa o di percepirne i proventi a causa delle misure di tutela adottate o per effetto delle dichiarazioni rese.

³ Ulteriori novità rispetto alla disciplina vigente riguardano la previsione che la categoria catastale dell'alloggio fornito debba possibilmente corrispondere a quella della dimora abituale e la possibilità per il testimone di alloggiare, anche con la famiglia, presso strutture comunitarie accreditate dove poter svolgere attività lavorativa.

⁴ Art.16-ter del decreto legge n. 8/1991.

L'**articolo 7** è dedicato alle **misure di reinserimento sociale e lavorativo** del testimone di giustizia (e degli altri protetti) che, al pari di quelle economiche, si caratterizzavano per una disparità di trattamento in favore del testimone sotto programma speciale di protezione rispetto a quello sottoposto a misure "in loco". Salvo eccezioni, le misure previste vengono ora adottate nei confronti di tutti i testimoni di giustizia e salvaguardano il diritto degli interessati a:

- svolgere, dopo il trasferimento in località protetta (nell'ambito, quindi, del programma speciale di protezione), un'attività lavorativa, anche non retribuita, in base alle proprie inclinazioni, così da assicurare lo sviluppo della persona e la prosecuzione della sua partecipazione sociale;
- beneficiare di specifiche forme di sostegno alla propria impresa, da determinare in via di attuazione. A tali fine viene prevista, ove compatibile, l'applicabilità delle disposizioni relative alle aziende confiscate alla criminalità organizzata di cui al cd. Codice antimafia;
- un nuovo posto di lavoro, anche temporaneo, con mansioni e posizione equivalenti a quelle che il testimone di giustizia (o gli altri protetti) ha perso in conseguenza delle sue dichiarazioni (o che le misure adottate impediscono di svolgere).

Queste misure, cui si aggiunge la possibilità di ricevere in assegnazione beni da parte dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, integrano quelle previste dalla precedentemente normativa e concernenti il diritto:

- alla conservazione del posto di lavoro o al trasferimento presso altre amministrazioni o sedi;
- alternativo alla capitalizzazione (e se il testimone non è economicamente autonomo), all'accesso a un programma di assunzioni presso la pubblica amministrazione (fatte salvo le posizioni che richiedono particolari requisiti), con

chiamata nominativa e con qualifica corrispondente ai titoli posseduti, nei limiti dei posti vacanti;

- all'accesso a mutui agevolati, per i quali è specificata la possibilità di convenzioni tra Ministero dell'interno e istituti di credito.

Fatte salve le periodiche verifiche sulla gravità e attualità del pericolo e sulla loro idoneità, la **durata delle speciali misure di protezione** (sia di tutela che di assistenza economica e reinserimento lavorativo) è fissata in un massimo di sei anni (**articolo 8**). Eventuali proroghe possono essere valutate su richiesta motivata dell'Autorità Giudiziaria proponente. In ogni caso, le **misure di tutela** di cui all'articolo 5 vengono mantenute fino a che il pericolo per il testimone rimanga grave, concreto ed attuale, e, ove possibile, gradualmente affievolite.

Qualora, al termine delle speciali misure di protezione, il testimone di giustizia e gli altri protetti non abbiano riacquisito l'autonomia lavorativa o il godimento di un reddito proprio, viene prevista la capitalizzazione del costo dell'assegno periodico o l'accesso a un programma di assunzioni nella pubblica amministrazione.

Sotto il profilo organizzativo, la **composizione della Commissione Centrale** ex art.10 della legge n.82/1991 viene integrata da un avvocato dello Stato e, per garantirne la continuità operativa, viene prevista la nomina di un Vicepresidente.

Per gli aspetti funzionali, invece, l'**articolo 10** rinvia, in quanto compatibili e con riferimento agli aspetti e non espressamente disciplinati dalla nuova normativa, a una serie di disposizioni del decreto legge n. 8/1991 concernenti il procedimento di applicazione, modifica, proroga e revoca delle speciali misure e l'attuazione dei programmi di protezione, in via transitoria e fino all'adozione dei nuovi regolamenti attuativi⁵. I contenuti della **proposta di ammissione alle speciali misure di**

⁵ Con particolare riferimento, ad esempio, al D.M. n. 161/2004, essendo il D.M. n. 144/2006 riferito al trattamento penitenziario dei detenuti-collaboratori di giustizia, e al regolamento per l'assunzione dei testimoni di giustizia nella pubblica amministrazione (D.M. n. 204/2014).

protezione, prevista dall'articolo 13 del decreto legge n. 8/1991, vengono aggiornati (**articolo 11**) in funzione dei nuovi requisiti previsti dalla nuova legge (articolo 2). Ove la testimonianza riguardi delitti di mafia, terrorismo o altri fattispecie di particolare allarme sociale (articolo 51, commi 3-*bis*, *ter* e *quater*, c.p.p.), la proposta deve essere corredata dal parere del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, precedentemente previsto con carattere di eventualità. In fase istruttoria, inoltre, la Commissione Centrale deve richiedere informazioni, oltre che al Servizio Centrale di Protezione, anche al Prefetto del luogo di dimora del testimone. Le proposte di misure di protezione che riguardino minori in condizioni di disagio familiare e/o sociale, infine, devono essere trasmesse, per le determinazioni di competenza, al Tribunale dei minorenni.

La legge, inoltre, definisce anche tratti salienti del programma di protezione, aggiornando e integrando la disciplina previgente.

Con riferimento al **piano provvisorio di protezione**, infatti, viene previsto (**articolo 12**) che:

- la deliberazione della Commissione Centrale avvenga di regola senza formalità e, in ogni caso, entro la prima seduta successiva alla proposta dell'Autorità Giudiziaria proponente;
- agli interessati vengano assicurate speciali misure di protezione e condizioni di vita congrue rispetto alle precedenti, nonché, a cura del referente di cui al successivo articolo 16, adeguate informazioni sui contenuti delle misure e sui loro diritti e doveri;
- lo stesso referente inoltri alla Commissione Centrale, entro 30 giorni, una relazione con tutte le informazioni (personali, familiari, patrimoniali) degli interessati, nonché segnali la necessità di nominare, ove richiesto, una figura professionale di supporto psicologico;

- abbia un termine di 90 giorni, trascorsi i quali perde efficacia⁶. Il Presidente della Commissione Centrale può disporre la prosecuzione del piano provvisorio per il tempo strettamente necessario a consentire l'esame della proposta da parte della Commissione medesima. Il termine di validità, inoltre, è prorogabile fino a 180 giorni con provvedimento motivato dell'Autorità Giudiziaria e comunicato alla Commissione Centrale.

Tra le novità per il **programma definitivo (articolo 13)**, invece, si segnala l'espressa previsione di accettazione del programma da parte degli interessati (precedentemente, le misure venivano "sottoscritte" ⁷), che contestualmente assumono l'impegno di:

- riferire tempestivamente all'Autorità Giudiziaria quanto a loro conoscenza sui fatti di rilievo penale;
- non rilasciare dichiarazioni su tali fatti a soggetti diversi dall'Autorità Giudiziaria, dalle Forze di polizia e dal proprio difensore;
- osservare le norme di sicurezza prescritte;
- non rivelare o divulgare in qualsiasi modo elementi idonei a svelare la propria identità o il luogo di residenza qualora siano state applicate le misure di tutela;

Il programma definitivo può essere modificato o revocato, al pari di quello provvisorio, in relazione all'attualità, concretezza⁸ e gravità del pericolo, nonché alle esigenze degli interessati. La decisione deve essere assunta entro il termine di 20 giorni dalla richiesta (precedentemente non era previsto alcun limite temporale), previa acquisizione dei pareri dell'Autorità Giudiziaria (qualora non abbia originato la richiesta di modifica-revoca) e, eventualmente, del Procuratore nazionale

⁶ In precedenza, il piano provvisorio decadeva qualora, entro 180 giorni, la proposta del programma definitivo non fosse stata trasmessa dall'autorità proponente e la Commissione non avesse deliberato in tal senso.

⁷ Art. 12 del decreto legge n. 8/1991 e art.12 del D.M. n. 161/2004.

⁸ Requisito aggiunto dalla legge n. 6/2018 rispetto a quanto previsto dall'art. 13-ter del decreto legge n. 8/1991.

antimafia e antiterrorismo. In ogni caso, è prevista una verifica periodica semestrale del programma da parte della Commissione.

Nel confermare l'affidamento delle modalità esecutive delle speciali misure di tutela al **Servizio centrale di protezione (articolo 14)**, la nuova legge richiama anche il ruolo di coordinamento del Capo della Polizia, Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, cui continua ad essere ricondotta la potestà autorizzatoria per l'impiego non ordinario dei fondi dedicati.

Una delle principali novità della nuova disciplina introdotta dalla legge n. 6/2018 concerne l'introduzione della figura del **referente del testimone di giustizia (articolo 16)**, chiamato ad assistere l'interessato per tutta la durata del programma di protezione e anche successivamente, fino al riacquisto dell'autonomia economica. A tal fine e ferma restando la titolarità delle decisioni in capo all'avente diritto, il referente deve:

- informare il testimone (e gli altri protetti) sui diritti assicurati dalla legge e sulle conseguenze derivati dall'attuazione delle misure;
- individuare e quantificare il patrimonio, attivo e passivo, e le obbligazioni del testimone di giustizia e degli altri protetti;
- informare periodicamente la Commissione Centrale sull'andamento del programma di protezione, sull'eventuale necessità di adeguarlo alle sopravvenute esigenze dell'interessato, nonché sulla condotta e sull'osservanza degli impegni assunti;
- assistere gli interessati, con il loro consenso, nella gestione del patrimonio e dei beni aziendali, delle situazioni creditorie e debitorie e di ogni altro interesse patrimoniale del testimone di giustizia e degli altri protetti, se questi non possono provvedervi a causa delle dichiarazioni rese o dell'applicazione del programma di protezione;
- assistere gli interessati nella presentazione dei progetti di reinserimento sociale e lavorativo e di capitalizzazione, verificandone la concreta realizzazione e

rendicontando periodicamente la Commissione Centrale circa l'impiego delle somme attribuite;

- collaborare tempestivamente per assicurare l'esercizio di diritti che potrebbero subire limitazione dall'applicazione delle speciali misure di protezione.

I testimoni di giustizia e gli altri protetti possono chiedere in qualunque momento del programma, anche nel corso dell'esecuzione del piano provvisorio, di essere sentiti personalmente dalla Commissione Centrale o dal Servizio Centrale di Protezione (**articolo 17**). La richiesta di **audizione** deve essere soddisfatta entro il termine di trenta giorni.

L'**articolo 18** circostanzia la disciplina della **somma urgenza**, richiamando la possibilità per le autorità provinciali di pubblica sicurezza, su proposta motivata e in presenza di situazioni di particolari gravità e urgenza che non consentano di attendere la deliberazione della Commissione Centrale, di interessare il Capo della Polizia per l'autorizzazione ad avvalersi degli stanziamenti "riservati" previsti dall'articolo 17 del decreto legge n. 8/1991 al fine di dare attuazione a misure provvisorie.

I **successivi articoli dal 19 al 24** riguardano aspetti tecnico-amministrativi⁹, procedurali¹⁰, di natura penale¹¹ o di raccordo normativo¹².

Per assicurare la più ampia attività informativa, l'**articolo 25** prevede la predisposizione, nell'ambito del **sito Internet del Ministero dell'interno**, di una sezione, di facile accesso e debitamente segnalata nella *home page* del sito, contenente

⁹ **Articolo 19** concernente la tracciabilità dei pagamenti e la fatturazione elettronica.

¹⁰ **Articolo 21** che estende ai testimoni di giustizia la possibilità – precedentemente prevista solo per i collaboratori di giustizia (art. 392, co.1 c.p.p.) – di essere ascoltati con incidente probatorio durante le indagini preliminari; **articolo 24** concernente l'individuazione dei soggetti nei cui confronti l'esame dibattimentale avviene, di regola, a distanza.

¹¹ **Articolo 22** che introduce un'ulteriore circostanza aggravante ad effetto speciale del reato di calunnia (art. 368 c.p.), laddove il reato venga commesso per usufruire o continuare a fruire delle speciali misure di protezione previste dalla legge.

¹² **Articolo 20** concernente l'abrogazione di disposizioni; **articolo 23** recante norma transitoria per l'individuazione della figura di testimone di giustizia ai fini della normativa in argomento.

tutte le informazioni sull'applicazione dei programmi di protezione per i testimoni di giustizia e sui relativi diritti e doveri.

Per la definizione degli aspetti di dettaglio e dei profili applicativi della legge, l'**articolo 26** rinvia ad uno o più **regolamenti** adottati dal Ministro dell'interno, di concerto con quello della Giustizia, sentita la Commissione Centrale e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Per i profili che coinvolgono i minori sottoposti a speciali misure, le disposizioni regolamentari sono adottate con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della Giustizia e con il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali. Con riferimento alle misure di sostegno economico, la normazione secondaria è predisposta acquisendo il parere dell'Agenzia delle Entrate.

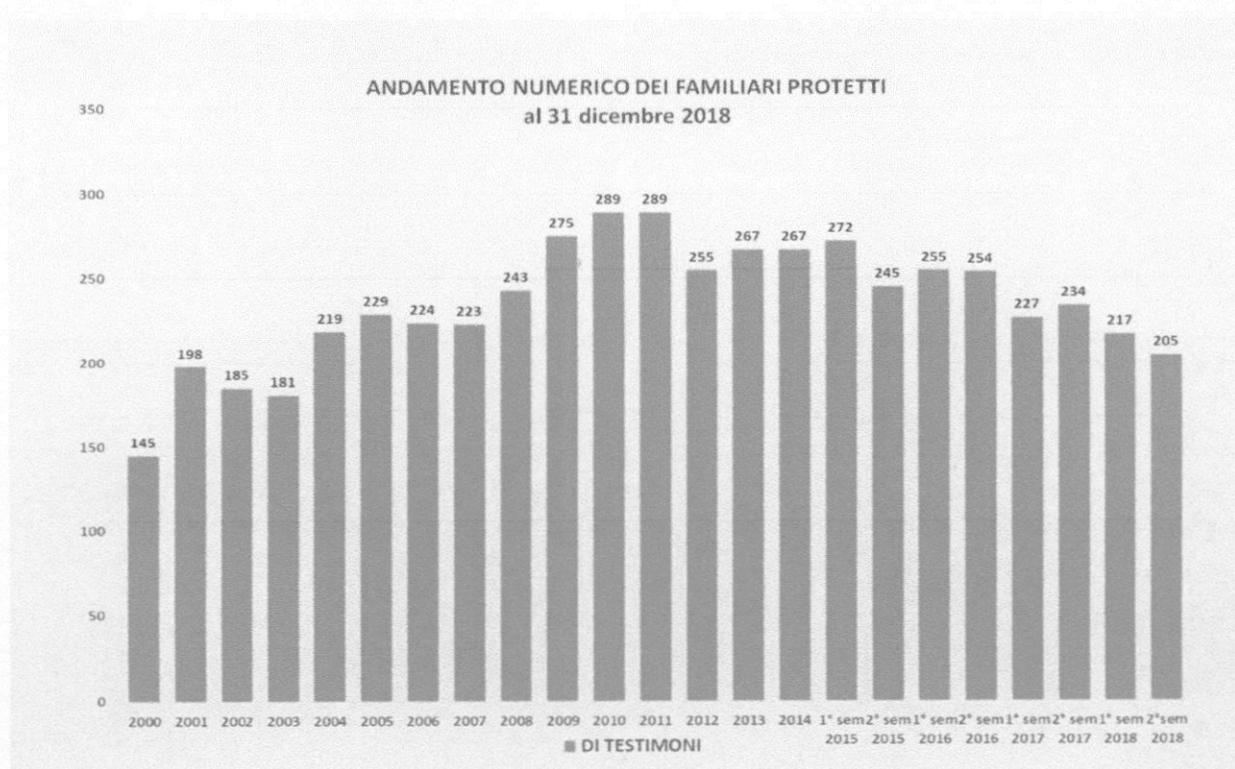
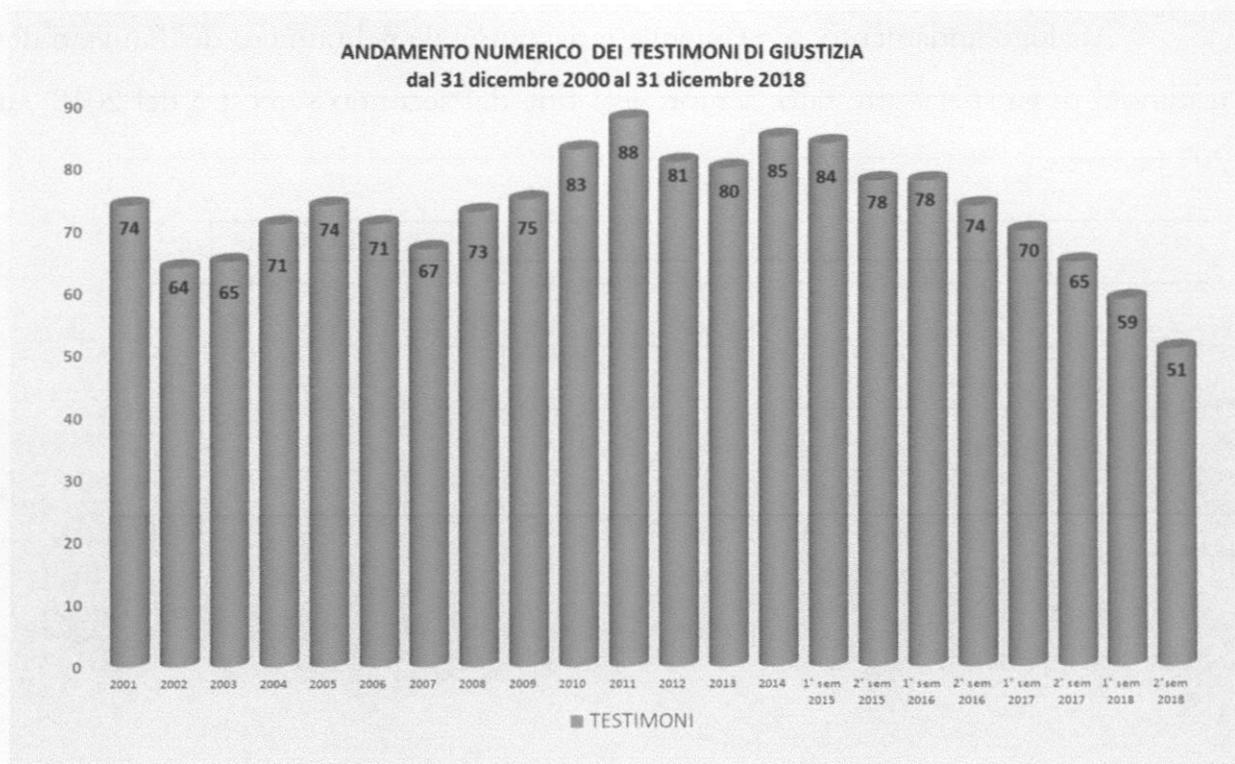
Nel confermarne la periodicità semestrale¹³, l'**articolo 27** prevede che la relazione al Parlamento sul sistema di protezione rechi specifici elementi informativi sui testimoni di giustizia, con particolare riferimento anche alle relative spese di assistenza economica e per elargizioni straordinarie, nonché su eventuali esigenze strumentali od operative connesse con la funzionalità e l'efficienza del Servizio Centrale di Protezione e dei relativi nuclei operativi territoriali (ferma restando la clausola di invarianza finanziaria recata dal conclusivo **articolo 28**).

1.3 L'andamento del fenomeno

Dalla prima legge varata per la protezione di quanti collaborano con la giustizia, alla più recente normativa centrata sulla figura del testimone, fino al 2015 si è assistito ad un andamento relativamente costante, con un solo picco nel 2011. Dal 2016, invece, il numero dei testimoni ha cominciato progressivamente a ridursi, attestandosi, alla data del 31 dicembre 2018, su 51 unità.

¹³ Come noto l'art. 16 del decreto legge n.8/1991 prevede che il "Ministro dell'Interno riferisce semestralmente con relazione al Parlamento sulle misure speciali di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, senza riferimenti nominativi"

Analogo andamento, ovviamente, è riscontrabile nel numero dei familiari dei testimoni di giustizia, attestato, sempre alla fine del secondo semestre del 2018, su 205 persone.



1.4 Il ruolo delle Prefetture nel sistema di protezione

Il ruolo della Prefettura risulta di fondamentale importanza nel sistema di protezione. Già nella primissima fase della collaborazione, ovvero quando l'Autorità Giudiziaria avanza la proposta per l'ammissione di un soggetto, ed eventualmente del suo nucleo familiare, ad un piano provvisorio di protezione, al Prefetto della località di origine viene ricondotta la responsabilità di provvedere nell'immediato alla sicurezza degli interessati.

In questa fase di "misure urgenti", quindi, è il Prefetto che decide la collocazione delle persone da tutelare, affidandole alle Forze di polizia territoriali e richiedendo, se necessario, l'autorizzazione all'utilizzo dei fondi per fare fronte alle prime esigenze¹⁴.

Durante la permanenza dei testimoni nel sistema di protezione, inoltre, la Prefettura provvede all'individuazione del cosiddetto "referente territoriale per il profilo tutorio", al quale viene affidato il compito strettamente tutorio della protezione. All'assistenza e alla gestione dei soggetti tutelati, invece, provvedono i 19 Nuclei Operativi di Protezione, articolazioni periferiche del Servizio Centrale, presenti sul territorio.

Il ruolo delle Prefetture è destinato ad assumere ulteriori connotazioni di rilievo per effetto della richiamata nuova normativa sui testimoni di giustizia, che, nel ridefinire le modalità di assistenza e di tutela, privilegia, nei limiti del possibile, la permanenza degli interessati nella località di origine in luogo del trasferimento, per motivi di sicurezza, in località cosiddetta protetta. In tali circostanze, infatti, è la Prefettura che si fa carico dell'assistenza e della tutela degli interessati, mentre il Servizio Centrale di Protezione ha l'incarico di provvedere alla copertura delle spese derivanti dall'installazione di eventuali misure di difesa passiva presso la località di residenza o di lavoro del testimone.

¹⁴ Art. 13 del decreto legge n.8/1991.

Ulteriore, e non di poco conto, incombenza a carico delle Prefetture è quella della gestione dei testimoni di giustizia fuoriusciti dal programma di protezione, sia che essi decidano di stabilirsi in quella che è stata la loro località protetta, sia che facciano rientro nella località di origine.

Infine, la Prefettura viene coinvolta nel sistema di protezione per tutti gli adempimenti connessi con il rilascio della documentazione reale e di copertura.

2 – Le misure tutorie

2.1 I documenti di copertura ed il cambiamento delle generalità

I documenti di copertura e il cambio delle generalità rientrano nei benefici tutori previsti, rispettivamente, dagli artt. 13 e 15 della legge n. 82/1991.

I **documenti di copertura**¹⁵ possono essere utilizzati al “*fine di garantire la sicurezza, la riservatezza ed il reinserimento sociale delle persone sottoposte a speciale programma di protezione a norma del co. 5 e che non siano detenute o internate*” (art. 13, co. 10 legge n. 82/1991). Il loro uso è autorizzato dal Servizio Centrale di Protezione (art. 13, co. 11 legge n. 82/1991), che chiede alle autorità competenti al rilascio, che non possono opporre rifiuto, di predisporre il documento.

È importante evidenziare che, non avendo una corrispondenza anagrafica, tali documenti, assolutamente “temporanei”, possono essere utilizzati esclusivamente in costanza dello speciale programma di protezione e per sole finalità di “mimetizzazione” nel territorio. Non possono essere utilizzati, invece, per alcun negozio giuridico. Inoltre, in presenza di particolari esigenze di sicurezza o impegni di giustizia, possono essere forniti anche a soggetti che, pur non essendo ancora beneficiari di speciale programma di protezione, sono comunque già ammessi ad un piano provvisorio.

In relazione alla tipologia di documento da predisporre, il Servizio Centrale di Protezione si rapporta – attraverso una specifica articolazione interna – 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”;

¹⁵ Carta d’identità, patente di guida, certificato di idoneità alla guida di ciclomotori, tessera sanitaria e codice fiscale.

- l'acquisizione della documentazione religiosa provvedendo, se necessario, alla conversione dal nome reale a quello di copertura e viceversa tramite il Vicariato di Roma;
- le iscrizioni scolastiche;
- 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 per l'oscuramento dei dati relativi ai soggetti tutelati che chiedono l'iscrizione presso società sportive.

In tale quadro, nel periodo 1° luglio/31 dicembre 2018, il Servizio Centrale di Protezione ha predisposto per i testimoni di giustizia e loro familiari la seguente documentazione:

- **documenti di copertura:** 11 tessere sanitarie;
- **documenti reali:** 23 carte d'identità e 62 certificazioni varie;
- **iscrizioni scolastiche:** 4 per la scuola materna, 9 per la scuola elementare, 11 per la scuola media inferiore, 2 per istituti tecnici, 3 per i licei e 1 immatricolazione universitaria;
- **documentazioni per cerimonie religiose:** 2;
- **trasferimenti residenziali effettuati presso i poli residenziali in uso al Servizio:** 29;
- **tesseramento a società sportive:** 6.

Il **cambiamento delle generalità**, disciplinato dal decreto legge n. 8/1991 e, specificamente, dal decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, costituisce invece il massimo beneficio tutorio, poiché comporta la creazione di una nuova posizione

anagrafica nei registri dello stato civile e, pertanto, viene disposta solo in casi eccezionali, quando ogni altra misura risulti inadeguata.

La procedura viene di norma avviata su istanza dell'interessato e si perfeziona, al termine di una complessa istruttoria con la quale la Commissione Centrale, acquisito il parere dell'Autorità Giudiziaria proponente, valuta il livello di pericolo in cui versa il testimone e l'indispensabilità del provvedimento, adottato, di concerto, dai Ministri dell'Interno e della Giustizia. Per effetto delle disposizioni introdotte con il D.M. n. 161 del 23 aprile 2004, la schermatura dei dati anagrafici originari non pregiudica, ancorché nel rispetto dei necessari presupposti di riservatezza, gli opportuni collegamenti con il vissuto dell'interessato, con particolare riferimento, ad esempio, alle informazioni del casellario giudiziario.

La misura viene adottata garantendo la segretezza del procedimento¹⁶, che esclude qualsiasi forma di pubblicità preventiva e successiva, e procedendo all'iscrizione nel registro istituito presso il Servizio Centrale Protezione delle nuove e delle precedenti generalità, dei dati anagrafici, sanitari e fiscali relativi alla persona, di quelli relativi al possesso di abilitazioni e di ogni altro titolo richiesto per l'esercizio di determinate attività. Nel caso di figli minori, la facoltà di richiedere il cambio di generalità è riconosciuta ad entrambi i genitori o, in caso di disaccordo, a uno dei due, previa autorizzazione del Giudice tutelare. In ogni caso, sono previste garanzie a tutela dei diritti di terzi in buona fede.

Nel secondo semestre del 2018, la Commissione Centrale per le speciali misure di protezione non ha autorizzato il cambio delle generalità nei confronti di testimoni di giustizia.

Nello stesso periodo non sono stati firmati decreti ministeriali, né sono stati consegnati documenti recanti nuove generalità.

¹⁶ Sono allo studio, d'intesa con le competenti articolazioni centrali e periferiche del Ministero dell'Interno, correttivi al relativo iter procedimentale in modo da renderlo più celere e rispondente alle mutevoli esigenze di sicurezza.

2.2. Le scorte e gli accompagnamenti

Il ruolo fondamentale dei testimoni di giustizia è quello di fornire i loro contributi nel quadro delle attività istruttorie svolte dalle Direzioni Distrettuali Antimafia ovvero nelle aule dei Tribunali.

Il Servizio Centrale di Protezione, pertanto, si occupa – avvalendosi di una specifica articolazione interna – di organizzare, sulla base delle richieste delle competenti Autorità Giudiziarie e in stretta intesa con i referenti territoriali (Autorità locali di Pubblica Sicurezza e articolazioni provinciali delle Forze di polizia) che materialmente li effettuano, gli accompagnamenti per impegni di giustizia, con relative scorte, dei soggetti tutelati.

Dopo aver ricevuto le citazioni o gli ordini di accompagnamento/traduzione e aver provveduto ai connessi adempimenti di legge¹⁷, i relativi trasferimenti vengono pianificati e organizzati individuando i percorsi, i vettori e le strutture disponibili sul territorio (in caso di pernottamento) ritenuti più idonei soprattutto in funzione dei prioritari profili di sicurezza. Le modalità operative di dettaglio, inoltre, vengono individuate anche in considerazione di ulteriori elementi fra cui gli orari dell'impegno, la sua tipologia, eventuali patologie mediche e psicologiche condizionanti/invalidanti accertate e certificate, nonché, ovviamente, la necessità di individuare le soluzioni più economiche in modo da contenere le spese a carico della Pubblica Amministrazione. Analogamente si procede per i trasferimenti presso i siti individuati per eventuali esami “a distanza”, mediante strumenti audiovisivi (videoconferenze).

Nel secondo semestre del 2018 sono stati organizzati e disposti 82 servizi di accompagnamento in udienza e 3 per escussioni in videoconferenza.

¹⁷ Trasmissione delle citazioni ai referenti territoriali, assicurazioni alle AA.GG., restituzione delle relate di notifica, trasmissione di eventuali rinunce quando previste.

3 Le misure assistenziali

3.1 L'assistenza sanitaria

Il Servizio Centrale di Protezione dispone di un Ufficio sanitario costituito da personale medico e da personale tecnico, attraverso il quale viene assicurata un'intensa attività di assistenza e supporto a favore dei soggetti tutelati.

Nel corso del secondo semestre del 2018, infatti, sono state trattate oltre 300 pratiche, così ripartite:

- in entrata, 132 richieste di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche, 13 pareri e 41 comunicazioni a corredo di istanze/richieste;
- in uscita, 78 istanze di rimborso, 27 trattazioni per istruttorie interne e 17 note classificate riservate (rivolte anche ad uffici esterni).

Il personale medico del Servizio, oltre ad effettuare direttamente o agevolare interventi sanitari che non sia possibile eseguire attraverso le strutture del Sistema Sanitario Nazionale, fornisce un parere tecnico per tutte le questioni riguardanti l'assistenza sanitaria relativa ai testimoni di giustizia, adoperandosi anche con riferimento a pratiche di richiesta di rimborsi per spese sostenute per motivi di salute e che non risultino imputabili a carico del Servizio Centrale di Protezione ai sensi della vigente normativa (ad esempio, vaccinazioni non obbligatorie, ma vivamente consigliate, spese per cure odontoiatriche o interventi chirurgici particolari, ecc.).

L'Ufficio Sanitario, inoltre, viene interessato per la conversione di documentazione di carattere sanitario o pareri medico legali, con particolare riferimento a eventuali trasferimenti per motivi di salute. Si esprime altresì in merito alla necessità di visite medico legali o in relazione alle numerose richieste di prestito o elargizioni *una tantum* avanzate dai tutelati per ragioni sanitarie.

In particolare, nel secondo semestre del 2018 sono state effettuate 1 conversione di cartella clinica e 2 conversioni di documentazioni vaccinali riferite a testimoni di giustizia.

3.2 L'assistenza psicologica

Il Servizio Centrale di Protezione dispone anche di una Sezione Assistenza Psicologica, costituita da tre Direttori Tecnici Superiori Psicologi e da 2 collaboratori, che assicura sia le attività ordinarie connesse con le esigenze di supporto psicologico dei soggetti tutelati, sia quelle urgenti ed emergenziali, approfondendo nel contempo l'attività di ricerca e formazione in ambito psicologico.

I colloqui con la popolazione protetta hanno permesso di confermare come la fase di maggiore impatto psicologico, soprattutto per i minori, risulti quella immediatamente successiva all'allontanamento dalla località di origine, con particolare riferimento al periodo trascorso in regime di "misure urgenti" ex art. 17 legge n. 82/1991 che risulta incidere negativamente sullo stato emozionale contingente dei soggetti tutelati in considerazione delle condizioni di vita particolari, caratterizzate da incertezza e provvisorietà sia per la sistemazione alloggiativa, sia per le prospettive future. Appare auspicabile, pertanto, che tale periodo sia il più breve possibile e, comunque, limitato allo stretto necessario per il completamento delle opportune valutazioni.

Su tali presupposti e in linea con gli indirizzi tracciati dalla Commissione Centrale per le speciali misure di protezione, sin dalle prime fasi del percorso di protezione vengono assicurate le più ampie modalità di assistenza a favore dei testimoni e loro familiari, rendendo disponibile agli interessati – già con l'ammissione al piano provvisorio – un mirato progetto di prevenzione del disagio psichico. Tale supporto, rivolto a tutti i nuclei familiari che accedono alle misure

tutorie, offre la possibilità di richiedere, anche nella delicata fase iniziale di ingresso nel programma provvisorio e su base volontaria, un incontro di consulenza con gli psicologi del Servizio. In presenza di situazioni di disagio per le quali si ravvisi la necessità di un intervento specialistico, inoltre, vengono assicurate opportune misure di assistenza, sempre in accordo con gli interessati e nel pieno rispetto degli imprescindibili requisiti di sicurezza e riservatezza. Nei casi in cui non risulti possibile/necessario il proprio intervento diretto, gli specialisti del Servizio attivano le strutture sanitarie presenti sul territorio, operando in stretta sinergia.

Nel semestre in esame, la Sezione Assistenza Psicologica del Servizio Centrale di Protezione ha svolto la sua attività attraverso interventi diretti di seguito riepilogati, tradottisi in incontri e colloqui con la popolazione protetta, effettuati sia nel corso delle numerose missioni sul territorio nazionale sia presso la sede del Servizio.

Colloqui/incontri	Uomini	Donne	TOTALI
<i>Testimoni di giustizia</i>	0	6	6
<i>Relativi familiari maggiorenni</i>	4	0	4
<i>Relativi familiari minorenni</i>	0	2	2
<i>Totale TdG e relativi familiari</i>	4	8	12

Nel corso dei suddetti interventi, cui si sono aggiunti frequentissimi contatti telefonici di supporto, le tipologie di disagio più frequentemente riscontrate sono quelle che riguardano la sfera emotiva. In particolare, tra gli adulti sono frequenti i disturbi ansiosi e depressivi, con le varie sintomatologie correlate. Inoltre, è stato rilevato un considerevole numero di disturbi di personalità e psicopatologie, pregresse rispetto all'entrata nel sistema tutorio.

3.3 I minori sotto protezione

I minori costituiscono una consistente fetta della popolazione sotto protezione. Per il semestre in esame, le fasce di età risultano così ripartite:

Fascia d'età	Minori familiari di testimoni di giustizia		TOTALI
	Maschi	Femmine	
<i>0-5 anni</i>	2	6	8
<i>6-10 anni</i>	10	8	18
<i>11-15 anni</i>	11	16	27
<i>16-18 anni</i>	5	5	10
TOTALI	28	35	63

Una tale popolazione di minori (2 bambine sono nate in costanza del programma di protezione) merita grande attenzione e continuo monitoraggio al fine di prevenire sia problematiche di carattere fisico e/o psicologico, sia situazioni di abbandono scolastico.

Con particolare riferimento all'aspetto psicologico, tra i minori sotto protezione prevalgono disturbi di adattamento e della sfera cognitivo-emozionale, principalmente connessi con le difficoltà scolastiche e le reazioni comportamentali di disadattamento. Conseguentemente, il Servizio Centrale di Protezione attiva mirati progetti di assistenza orientati alla prevenzione del disagio connesso con lo sradicamento dal contesto relazionale d'origine, che si aggiungono o integrano quelli finalizzati al recupero dei disagi e dei disturbi eventualmente già presenti al momento dell'ingresso nel sistema tutorio. Nell'età prescolare, inoltre, si rilevano specifiche problematiche sanitarie (riguardanti, ad esempio, la sottoposizione a visite mediche o controlli vari e le vaccinazioni) e di inserimento negli asili nido. In quella scolare, invece, assumono particolare rilevanza i problemi di inserimento scolastico e sociale, nonché i bisogni connessi con le esigenze di socializzazione e condivisione

delle esperienze con i coetanei, quasi sempre condizionati in funzione delle necessità di tutela e spesso complicati dalla diversa provenienza geografica dei minori sotto protezione.

Ovviamente, le problematiche dei minori sotto protezione originano da fattori diversi (l'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.), sulla base dei quali vengono elaborati i progetti di assistenza, prevenzione e reinserimento, in modo da favorire le più idonee opportunità di crescita e di sviluppo.

A tal fine, all'atto dell'ammissione al piano provvisorio di protezione e con l'assenso dei genitori, il Servizio formula una valutazione del minore con lo scopo di raccogliere un quadro il più possibile completo ed esaustivo delle sue condizioni in relazione ad eventuali problemi fisici e psicologici. Successivamente, in costanza di programma di protezione e sempre in accordo con la famiglia, i minori vengono seguiti e monitorati al fine di prevenire e, se necessario, arginare possibili disagi, compresi quelli derivanti dalla condizione di soggetti protetti.

Le terapie, il sostegno e l'assistenza nei loro confronti vengono garantite grazie all'interazione e alla collaborazione con figure professionali che operano presso strutture convenzionate del settore sanitario e assistenziale, in modo da garantire la necessaria continuità terapeutica anche nei casi di trasferimento dei nuclei familiari per ragioni di sicurezza. La rete di contatti costituita nel tempo consente di supportare l'azione di assistenza grazie alla collaborazione di qualificati specialisti del Servizio Sanitario Nazionale presenti sul territorio e in grado di favorire una completa e capillare assistenza psicologica.

Particolare attenzione viene rivolta all'aspetto formativo. Grazie ad accordi stipulati con Ministeri e Enti, infatti, il Servizio riesce a garantire a tutti i minori

l'assolvimento dell'obbligo scolastico mediante iscrizioni effettuate nel rispetto dei canoni di sicurezza e riservatezza che lo *status* di persone protette impone.

I successi raggiunti rispetto a tale fascia di popolazione sono rilevabili: tutti i minori sotto protezione frequentano la scuola dell'obbligo e una larghissima percentuale prosegue regolari corsi di istruzione. Moltissimi ragazzi si dedicano ad attività sportive, interagiscono normalmente col gruppo dei pari e praticano attività culturali extrascolastiche. L'attivazione di mirati progetti di assistenza, orientati alla prevenzione del disagio connesso con lo sradicamento dal contesto relazionale e affettivo di origine, nonché al recupero delle difficoltà e dei disturbi presenti al momento dell'ingresso nel sistema tutorio, sta registrando sempre maggiori "ritorni" positivi in termini di recupero e reinserimento sociale dei minori.

3.4 Il reinserimento socio-lavorativo

Il reinserimento socio-lavorativo costituisce un obiettivo prioritario da conseguire nell'ambito dell'assistenza ai soggetti protetti.

Al riguardo, il quadro normativo di riferimento si è evoluto intervenendo da un lato per prevedere strumenti e modalità di conservazione del posto di lavoro, anche con lo spostamento ad altra sede od ufficio (atteso che il trasferimento in località protetta comporta necessariamente l'abbandono del proprio posto di lavoro), dall'altro riservando ai testimoni di giustizia l'accesso ad un programma di assunzione nelle pubbliche amministrazioni.

Ai tutelati che, per ragioni di sicurezza, non possano continuare a svolgere la propria attività lavorativa dipendente, il decreto ministeriale 13 maggio 2005, n. 138, garantisce la conservazione del posto di lavoro per periodo di vigenza delle misure.

In particolare, nell'ambito del pubblico impiego, i testimoni hanno diritto al versamento degli oneri contributivi a carico dell'amministrazione di appartenenza. Inoltre, è possibile chiedere l'assegnazione in via temporanea presso altra sede di servizio dell'Amministrazione di appartenenza oppure, qualora ciò non fosse possibile, il distacco o il comando presso altra Amministrazione o Ente Pubblico.

Nel settore privato, invece, i soggetti tutelati hanno diritto alla conservazione del posto con sospensione degli oneri retributivi e contributivi a carico del datore di lavoro fino al rientro in servizio. Possono, altresì, richiedere il trasferimento presso un'altra sede, qualora esistente, della medesima azienda; in ogni caso, il Servizio Centrale di Protezione provvede a rimborsare agli interessati l'importo dei contributi volontari versati agli enti previdenziali relativi al periodo in cui non abbiano potuto svolgere attività lavorativa.

Peculiari ed incisivi strumenti di reinserimento lavorativo sono specificamente previsti per i testimoni di giustizia. Il decreto legge n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, prevede – in

analogia a quanto garantito dall'art. 1, co. 2, della legge n. 407/1998, a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata – il collocamento obbligatorio con precedenza nella Pubblica Amministrazione. Pertanto, i testimoni di giustizia hanno diritto, anche se non più sottoposti al programma speciale di protezione, ad accedere, nei limiti dei posti vacanti nelle piante organiche delle amministrazioni interessate e nel rispetto delle vigenti disposizioni limitative in materia, ad un programma di assunzione nelle pubbliche amministrazioni (definito sulla base delle intese conseguite tra Ministero dell'interno e le singole amministrazioni interessate), con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio ed alle professionalità possedute.

Il regolamento 18 dicembre 2014, n. 204, adottato con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentita la Commissione Centrale, ha a sua volta definito le specifiche modalità di attuazione del programma di assunzione, anche al fine di garantire la sicurezza delle persone interessate, nonché i criteri di riconoscimento del diritto ai soggetti non più sottoposti al programma speciale di protezione, con particolare riferimento, ad esempio, alla qualità ed entità dei benefici economici già riconosciuti e alle cause e modalità dell'eventuale revoca del programma speciale di protezione.

Analogamente a quanto previsto in campo nazionale con la richiamata legge n. 125/2013, la Regione Siciliana, con proprio provvedimento normativo (legge regionale 26 agosto 2014, n. 22), ha esteso ai testimoni di giustizia chiamati a rendere dichiarazioni in procedimenti siciliani i benefici assunzionali già previsti in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari.

Le due previsioni normative presentano sostanziali differenze e diversi percorsi applicativi: se nell'ambito siciliano l'assunzione può disporsi in soprannumero e con risorse finanziarie appositamente dedicate, a livello nazionale sussistono maggiori difficoltà riconducibili alle attuali limitate prospettive di

immissione nel pubblico impiego. Ciononostante, anche nel semestre in esame non si sono registrate assunzioni ai sensi della predetta normativa regionale siciliana, per effetto della legge 17 maggio 2016, n. 8, che di fatto ha sospeso, fino al 31 dicembre 2018, il reclutamento dei testimoni di giustizia ai sensi della legge n. 22/2014.

Ulteriori prospettive, invece, si sono aperte con l'entrata in vigore della già descritta nuova normativa relativa ai testimoni di giustizia (legge n. 6/2018¹⁸), con particolare riferimento da un lato alla possibilità di trasferire il diritto ad un familiare convivente a carico e sottoposto alle speciali misure tutorie, dall'altro al principio di alternatività tra capitalizzazione e accesso al programma assunzionale¹⁹.

In tale quadro, nel periodo in esame:

- 8 testimoni di giustizia²⁰ hanno richiesto, con istanze trasmesse per le determinazioni di competenza della Commissione Centrale, di poter trasferire ad un familiare convivente, a carico e sottoposto alle misure tutorie, il proprio diritto di accesso ad un programma di assunzione nella pubblica amministrazione;
- 2 testimoni sono stati espunti dall'elenco degli aventi diritto (uno già capitalizzato e l'altro intenzionato ad optare per la futura capitalizzazione);
- 2 testimoni di giustizia e 1 ex testimone sono stati assunti nella pubblica amministrazione (quest'ultimo ha subito la risoluzione, per giusta causa, del contratto di lavoro sottoscritto nel luglio 2018).

A prescindere da tali esiti, il Servizio Centrale di Protezione, attraverso una specifica articolazione interna²¹, agevola – nei limiti in cui ciò risulti compatibile con il rispetto dei prioritari e imprescindibili presupposti di sicurezza e riservatezza – la ricerca occupazionale, fornendo supporto per il reperimento della documentazione

¹⁸ Con particolare riferimento all'art. 7 della legge n.6/2018.

¹⁹ Al riguardo, la Commissione centrale si è pronunciata con delibera datata 11 aprile 2018.

²⁰ 4 inclusi e altrettanti non inclusi nell'elenco previsto dall'art. 5 del decreto interministeriale n. 204/2014.

²¹ La Sezione Lavoro del Servizio Centrale di Protezione fornisce il proprio apporto anche nelle procedure istruttorie di pratiche concernenti la valutazione danno biologico, richieste di varie tipologie di pensione (anticipata – APE, di vecchiaia, di reversibilità, ecc.), di premi alla nascita e di fondi di garanzia del TFR.

necessaria e la gestione delle relative procedure. Nel semestre in esame, infatti, sono state attivate e gestite attività relative a:

- 1 estratto contributivo;
- 2 richieste di visite per invalidità civile, c.d. “legge 104” e collocamento mirato;
- 2 liquidazioni di invalidità civile, indennità di frequenza e indennità di accompagnamento;
- 1 indennità di disoccupazione (NASPI);
- 1 assegno sociale;
- 1 consulenza su attività lavorativa;
- 1 utilizzo scolastico.

Inoltre, al fine di dare concretezza alle opportunità di reinserimento socio-lavorativo, salvaguardando gli imprescindibili requisiti di sicurezza, il Servizio Centrale di Protezione interloquisce quotidianamente con le amministrazioni e gli enti interessati affinché vengano poste in essere le cautele indispensabili ad impedire l'individuazione dei soggetti ammessi a speciali misure di protezione che svolgono attività lavorativa e del località ove sono occupati.

Alla luce della sempre più spinta informatizzazione dei vari settori della pubblica amministrazione e della crescente interconnessione fra le relative banche dati, il Servizio ha in corso approfondimenti congiunti con gli Uffici centrali e gli Enti interessati (MIUR, ANPAL, Agenzia delle Entrate, SOGEI, Poste Italiane), al fine di monitorare e aggiornare soluzioni tecniche e procedurali indispensabili a salvaguardare i livelli di riservatezza e sicurezza delle posizioni dei soggetti tutelati.

Un cenno a parte tra gli strumenti volti ad agevolare il reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti tutelati va riservato alla cosiddetta capitalizzazione. A compimento del percorso collaborativo e all'esaurimento degli impegni di giustizia, infatti, gli interessati possono beneficiare di un contributo economico in unica soluzione, finalizzato ad agevolare il recupero di un'indipendenza economica e commisurato all'assegno di mantenimento percepito in costanza di programma,

quantificabile su un periodo massimo di 10 anni in presenza di documentati e concreti progetti di reinserimento socio-lavorativo, quali, ad esempio, l'acquisto di un immobile o l'avvio di una attività lavorativa autonoma.

4. L'attività della II Divisione "Testimoni di giustizia"

La **II Divisione**, competente per i **testimoni di giustizia** e articolata in Sezioni, costituisce una delle 2 unità operative del Servizio Centrale di Protezione (l'altra si occupa dei collaboratori di giustizia) e cura numerose e complesse attività che, in sinergia con quelle assicurate sul territorio dai Nuclei Operativi periferici, assicurano l'applicazione del piano provvisorio e del programma speciale di protezione deliberati dalla Commissione Centrale in favore dei soggetti tutelati e dei loro familiari.

Le specifiche funzioni svolte concernono tutti gli aspetti di gestione e tutela dei testimoni di giustizia fin dalla primissima fase dell'ingresso nel sistema tutorio, che si concretizza con le richieste di accesso ai fondi di cui all'art. 17 della legge n. 82/1991 formulate dalle Prefetture per assicurare, nelle more delle determinazioni della Commissione Centrale, l'immediata protezione dei soggetti proposti per l'adozione del piano provvisorio.

Da questo momento prendono corpo molteplici, delicate e complesse attività concernenti l'individuazione, d'intesa con i Nuclei Operativi di Protezione, delle località idonee per la collocazione delle persone protette, l'organizzazione – in collaborazione con gli Organi territoriali di polizia – dei connessi trasferimenti, la verifica della sistemazione iniziale presso la sede protetta, l'erogazione del contributo economico iniziale in favore dei tutelati, le interlocuzioni con le Autorità di P.S. e le articolazioni territoriali di polizia per l'attivazione delle misure di protezione, le eventuali trasferte dei soggetti tutelati in località d'origine o terze per motivi diversi da quelli di giustizia; le comunicazioni con la Commissione Centrale o le Autorità Giudiziarie competenti in ordine alle condotte tenute dai soggetti tutelati, le istruttorie per le capitalizzazioni a supporto della successiva valutazione da parte della citata Commissione.

In aggiunta alle predette attività sostanzialmente riferibili all'intera popolazione protetta, la II Divisione cura – relazionandosi con Autorità, Enti o soggetti terzi²² – anche le procedure connesse con gli specifici benefici cui hanno diritto i testimoni di giustizia, con particolare riferimento, ad esempio, ai richiamati *iter* assunzionali, al riconoscimento del disagio derivante dalla scelta collaborativa, all'accesso a mutui agevolati presso istituti di credito convenzionati o a risarcimenti previsti per le vittime di reati (fondi di solidarietà per le vittime di reati della mafia, del racket e dell'usura), all'istruttoria per l'acquisizione da parte dello Stato degli immobili di proprietà del testimone (3 procedure in corso), all'installazione, manutenzione e dismissione (al termine del programma di protezione) dei sistemi di difesa passiva eventualmente attivati presso le abitazioni e le sedi delle attività lavorative dei testimoni sottoposti a misure speciali in località di origine.

Con specifico riferimento alle peculiari misure di sostegno economico che la normativa riconosce a favore dei testimoni di giustizia in aggiunta a quelle previste per i collaboratori, nel periodo in esame sono state corrisposte 24 erogazioni *una tantum* per le esigenze di seguito riepilogate (non sono stati concessi, invece, anticipazioni o prestiti):

²² Istituti di credito, Agenzia delle entrate, Commissario Antiracket, Consap, Agenzia del Demanio, Prefetture.

	Esigenza	Numero
Contributi una tantum	<i>Matrimonio</i>	<i>1</i>
	<i>Acquisto vestiario</i>	<i>0</i>
	<i>Vacanze</i>	<i>9</i>
	<i>Acquisto PC</i>	<i>0</i>
	<i>Prima sistemazione</i>	<i>1</i>
	<i>Assicurazione autovettura</i>	<i>0</i>
	<i>Deposito autovettura</i>	<i>1</i>
	<i>Nascita figlio</i>	<i>1</i>
	<i>Trasloco masserizie</i>	<i>1</i>
	<i>Iscrizione scolastica e libri</i>	<i>1</i>
	<i>Sistema difesa passivi</i>	<i>6</i>
	<i>Cure odontoiatriche</i>	<i>0</i>
	<i>Adesione concordato fallimentare</i>	<i>0</i>
	<i>Assistenza psicologica e spese mediche</i>	<i>3</i>
	<i>Spese per esigenze lavorative</i>	<i>0</i>
	Totale contributi una tantum	24

5. I Nuclei Operativi di Protezione

I Nuclei Operativi di Protezione (N.O.P), i primi 14 istituiti con decreto interministeriale del 26 maggio 1995, i successivi 5 con provvedimento del Capo della Polizia, curano la diretta attuazione delle misure di assistenza contemplate nel piano provvisorio e nel programma speciale di protezione deliberato a favore di testimoni, collaboratori di giustizia e loro familiari, intrattenendo, in ambito locale, i necessari rapporti con i competenti Organi periferici delle Amministrazioni dello Stato e di Enti pubblici e privati.

Alle predette articolazioni periferiche, pertanto, è demandata la gestione quotidiana di tutti gli adempimenti che ineriscono all'attuazione dei programmi di protezione, anche in considerazione del fatto che la loro dislocazione sul territorio nazionale garantisce:

- una risposta aderente alle esigenze della popolazione protetta, con un rapporto costante e diretto che consente di seguire e monitorare l'intera vicenda delle persone sotto protezione fin dal loro ingresso nel sistema;
- un flusso informativo costante con le Divisioni del Servizio, consentendo la tempestiva acquisizione di informazioni ed elementi di valutazione sulle diverse situazioni e problematiche.

A tal fine, i Nuclei Operativi di Protezione – nel cui ambito il personale viene impiegato in incarichi che replicano la ripartizione organizzativa del Servizio Centrale di Protezione – assicurano molteplici, complesse e delicate attività, tra cui:

- la redazione, a cura del Direttore del N.O.P., della c.d. “intervista” volta all'acquisizione di tutte le notizie utili sulle persone proposte per un piano provvisorio di protezione;
- il reperimento di idonee soluzioni abitative, nel rispetto dei canoni di riservatezza connessi con lo *status* dei protetti;

- il mantenimento costante di contatti e rapporti, sia personali che telefonici, con la popolazione protetta, verificando che le condotte rientrino nei limiti imposti dal regime di protezione;
- l'acquisizione e la trasmissione al Servizio, previa valutazione, delle istanze dei tutelati;
- la cura e l'esecuzione di misure di carattere economico;
- l'espletamento di ogni possibile attività necessaria a corrispondere alle esigenze delle persone protette e a favorire il loro reinserimento sociale (iscrizioni scolastiche, assistenza per cure mediche, ecc.).

Inoltre, 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.

6. L'assistenza economica

Il Servizio Centrale di Protezione si avvale di un'Unità Organizzativa per le attività Amministrativo-Contabili per la trattazione – attraverso la gestione e amministrazione di uno specifico capitolo di spesa del bilancio del Ministero dell'interno²³ – delle questioni economiche e finanziarie” connesse con la tutela della popolazione protetta, ivi compresa l'assistenza economica.

Per i soggetti tutelati, infatti, la normativa di riferimento prevede misure di assistenza economica, sempreché gli interessati non possano provvedervi direttamente, quali la sistemazione alloggiativa e le spese per i trasferimenti, le spese per esigenze sanitarie quando non sia possibile avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie, l'assistenza legale e l'assegno di mantenimento nel caso di impossibilità di svolgere attività lavorativa.

Il Servizio Centrale di Protezione, inoltre, si fa carico delle spese di trasferimento per le esigenze di giustizia, del rimborso delle spese sanitarie, scolastiche e universitarie e, infine, della corresponsione di somme “*una tantum*” per necessità di varia natura in accoglimento di richieste avanzate direttamente dai testimoni o che siano giustificate da irrinunciabili esigenze di sicurezza.

L'assistenza economica fornita ai testimoni differisce da quella spettante ai collaboratori di giustizia. La normativa, infatti, ha voluto assicurare ai primi non solo specifici benefici che alleviassero i disagi e le difficoltà dovute alla sottoposizione a misure tutorie, ma anche alcune modalità risarcitorie per i disagi fisici, psicologici ed economici conseguenti all'entrata in protezione.

Nel merito si evidenzia che gli stanziamenti di bilancio per il 2018 sono stati complessivamente (per esigenze dei collaboratori e dei testimoni di giustizia) pari ad € 89.753.018,00, dei quali € 2.447.469,21 destinati, nel secondo semestre 2018, alle esigenze dei soli testimoni di giustizia.

²³ Capitolo 2840.

Tali somme vengono impiegate secondo criteri di priorità, privilegiando gli assegni di mantenimento, che hanno natura alimentare, così come le spese di giustizia, la cui erogazione è strettamente connessa con la presenza della popolazione protetta in udienza. Analogo carattere di priorità viene attribuito alle capitalizzazioni, che costituiscono la gran parte delle spese computate nella voce “varie” e la cui puntuale liquidazione consente di conferire tempestività alle fuoriuscite dal programma dei soggetti per i quali sono cessate le esigenze di sicurezza e all’attuazione dei connessi progetti di reinserimento socio-lavorativo. Per le restanti voci di spesa (canoni di locazione, assistenza legale, spese mediche, alberghi e spese per trasferimenti), le tempistiche di erogazione vengono individuate nel quadro di una programmazione di spesa mutevole in base alla disponibilità di volta in volta accertabile in bilancio.

Nella seguente tabella sono riportate, per il semestre in esame, le voci di spesa con l’indicazione dei relativi importi e delle percentuali sulla spesa totale.

Spese 2° semestre 2018 – Testimoni di giustizia		
Voci di spesa	Euro	Incidenza percentuale
<i>Assegni mensili</i>	561.355,18	22,94%
<i>Locazioni appartamenti</i>	581.170,86	23,75%
<i>Assistenza legale</i>	56.803,38	2,32%
<i>Spese mediche</i>	61.663,71	2,52%
<i>Alberghi</i>	11.903,82	0,49%
<i>Varie</i>	9.680,79	0,40%
<i>Spese di giustizia</i>	17.597,02	0,72%
<i>Spese per trasferimenti</i>	6.868,60	0,28%
Capitalizzazioni*	1.104.554,91	45,13%
Riconoscimento danno biologico*	35.870,94	1,47%
TOTALE DELLE SPESE	2.447.469,21	100%

*Ai sensi del secondo co. dell’art.27 della legge n. 6/2018, si evidenziano le spese straordinarie sostenute a favore dei testimoni di giustizia nel semestre in esame.

7 - La selezione e formazione del personale

Il personale del Servizio Centrale di Protezione e delle dipendenti articolazioni sul territorio viene selezionato fra quello delle tre Forze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza²⁴) e dell'Amministrazione civile dell'Interno, in base a precisi parametri individuati in considerazione del particolare compito che dovrà svolgere.

Per quanto attiene alle Forze di polizia, i candidati devono manifestare espressamente la volontà di essere assegnati al Servizio Centrale di Protezione o ad uno dei N.O.P., ed essere in possesso di alcuni requisiti minimi (almeno 6 anni di servizio e 28 anni di età, una valutazione soddisfacente della loro professionalità nel biennio precedente, un titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione di secondo grado, patente ministeriale, basilari conoscenze di informatica).

Al fine di agevolare l'individuazione di personale in possesso dei necessari requisiti caratteriali, il Servizio Centrale di Protezione ha da tempo predisposto un "profilo professionale e psicoattitudinale per l'operatore del Servizio Centrale di Protezione e dei N.O.P." che le Forze di polizia possono utilizzare nelle procedure di selezione di coloro che fanno richiesta di assegnazione alla particolare struttura interforze.

Tutto il personale neo assegnato viene ammesso alla frequenza di uno specifico corso di formazione, della durata di due settimane (una con modalità "e.learning"), al termine del quale è previsto un test finale di valutazione innanzi ad una Commissione di esame.

Il Servizio Centrale di Protezione, inoltre, organizza periodici corsi di formazione e di aggiornamento, rivolti sia a tutto il personale dipendente, sia agli operatori delle Forze di polizia territoriali chiamate ad esprimere i c.d. "referenti territoriali per il profilo tutorio".

²⁴ Presso la struttura centrale, inoltre, operano 3 unità della Polizia Penitenziaria con compiti afferenti alla posizione giudiziaria dei soggetti protetti.

In particolare, nel semestre in riferimento:

- è stato organizzato il 21^o Corso di Formazione per operatori del Servizio Centrale di Protezione e dei N.O.P., che ha interessato tutti gli operatori delle Forze di polizia di recente assegnazione alla struttura interforze e alle sue articolazioni periferiche;
- si è tenuto, nel mese di dicembre, un seminario rivolto ai direttori dei Nuclei Operativi di Protezione e ad un'aliquota di Funzionari/Ufficiali della struttura centrale, nel quale sono intervenuti, in qualità di relatori, un Magistrato della Direzione Nazionale Antimafia, un docente di psicologia dell'Università La Sapienza di Roma e un Avvocato dello Stato;
- è stata predisposta la programmazione addestrativa per il 2019, prevedendo attività didattiche "in presenza" a favore di circa 150 unità e corsi fruibili con modalità e.learning per circa 500 persone;
- è stata avviata, in stretta intesa con la Commissione Centrale, la progettazione di un corso di una settimana incentrato sulla nuova normativa relativa ai testimoni di giustizia e rivolto al personale (circa 60 Funzionari/Ufficiali del Servizio di Protezione e dei dipendenti Nuclei periferici) cui potranno essere affidate le funzioni di referente del testimone di giustizia ai sensi dell'art.16 della legge n. 6/2018.

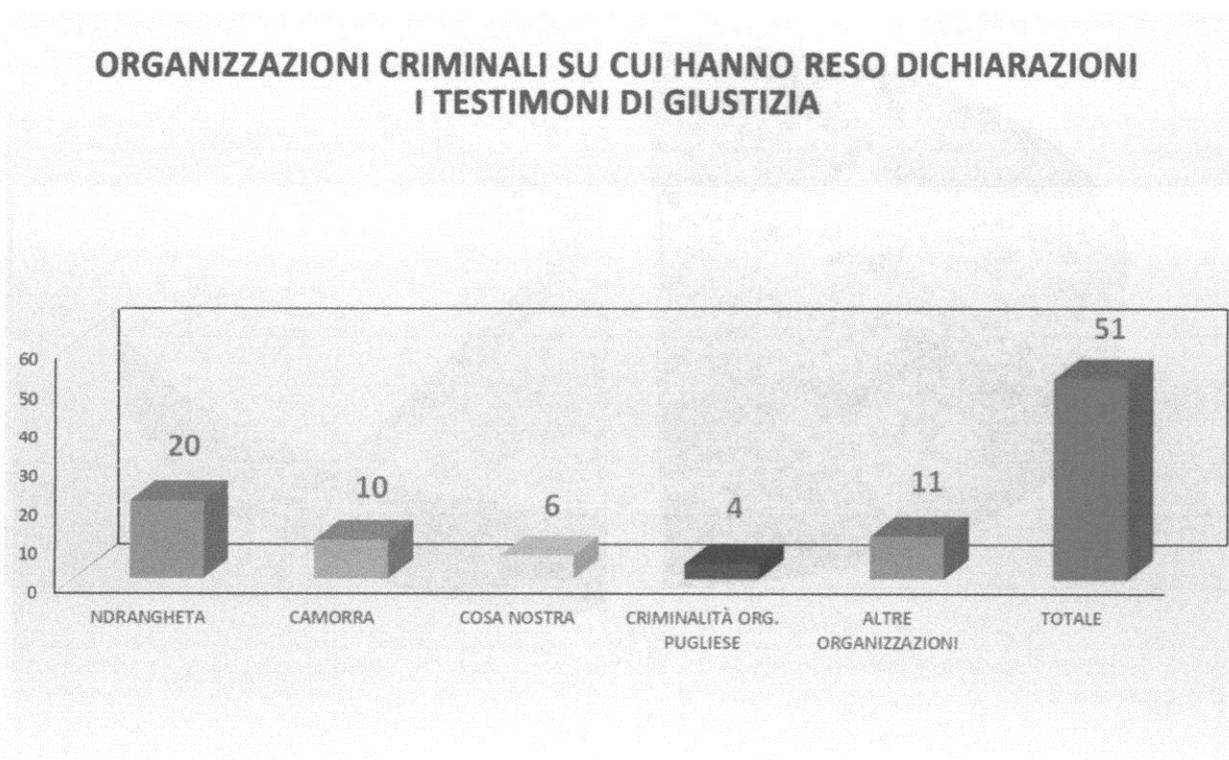
**PARTE SECONDA:
I DATI STATISTICI**

ORGANIZZAZIONI CRIMINALI SU CUI HANNO RESO DICHIARAZIONI

I TESTIMONI DI GIUSTIZIA

‘Ndrangheta	20
Camorra	10
Cosa Nostra	6
Criminalità organizzata pugliese	4
Altre organizzazioni	11
TOTALE	51

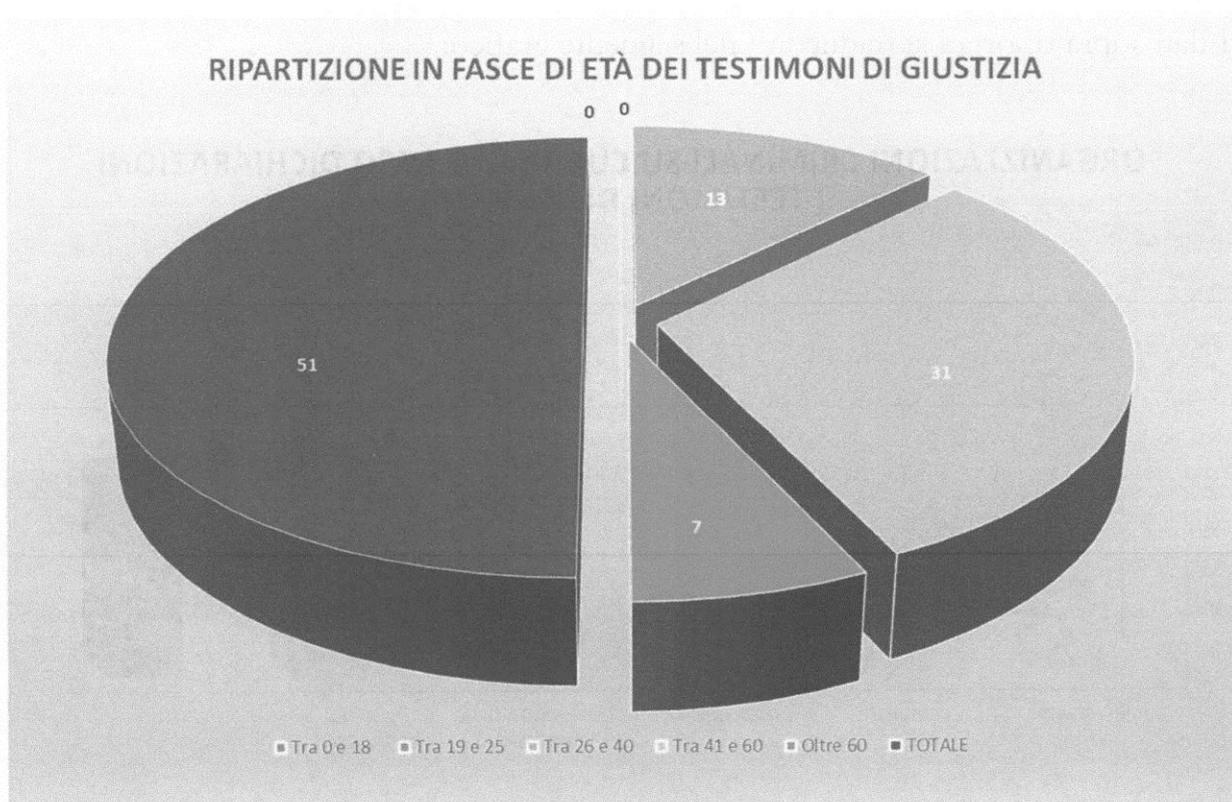
I dati sopra riportati si traducono nel seguente grafico:



RIPARTIZIONE IN FASCE DI ETÀ' DI TESTIMONI DI GIUSTIZIA

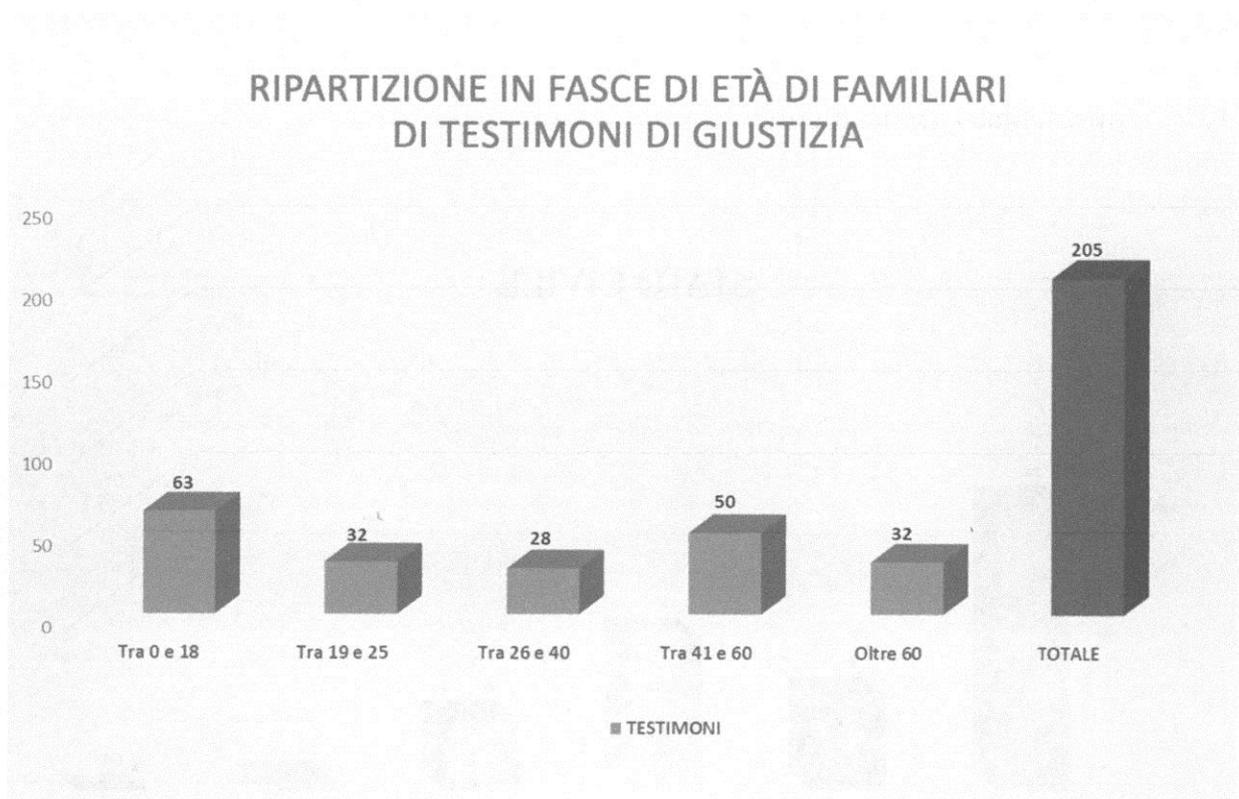
FASCE DI ETÀ'	TESTIMONI
Tra 0 e 18 anni	0
Tra 19 e 25 anni	0
Tra 26 e 40 anni	13
Tra 41 e 60 anni	31
Oltre 60 anni	7
TOTALE	51

Rappresentandoli graficamente nel seguente modo:



RIPARTIZIONE IN FASCE DI ETÀ DI FAMILIARI DI TESTIMONI

FASCE DI ETÀ'	TESTIMONI
Tra 0 e 18 anni	63
Tra 19 e 25 anni	32
Tra 26 e 40 anni	28
Tra 41 e 60 anni	50
Oltre 60 anni	32
TOTALE	205

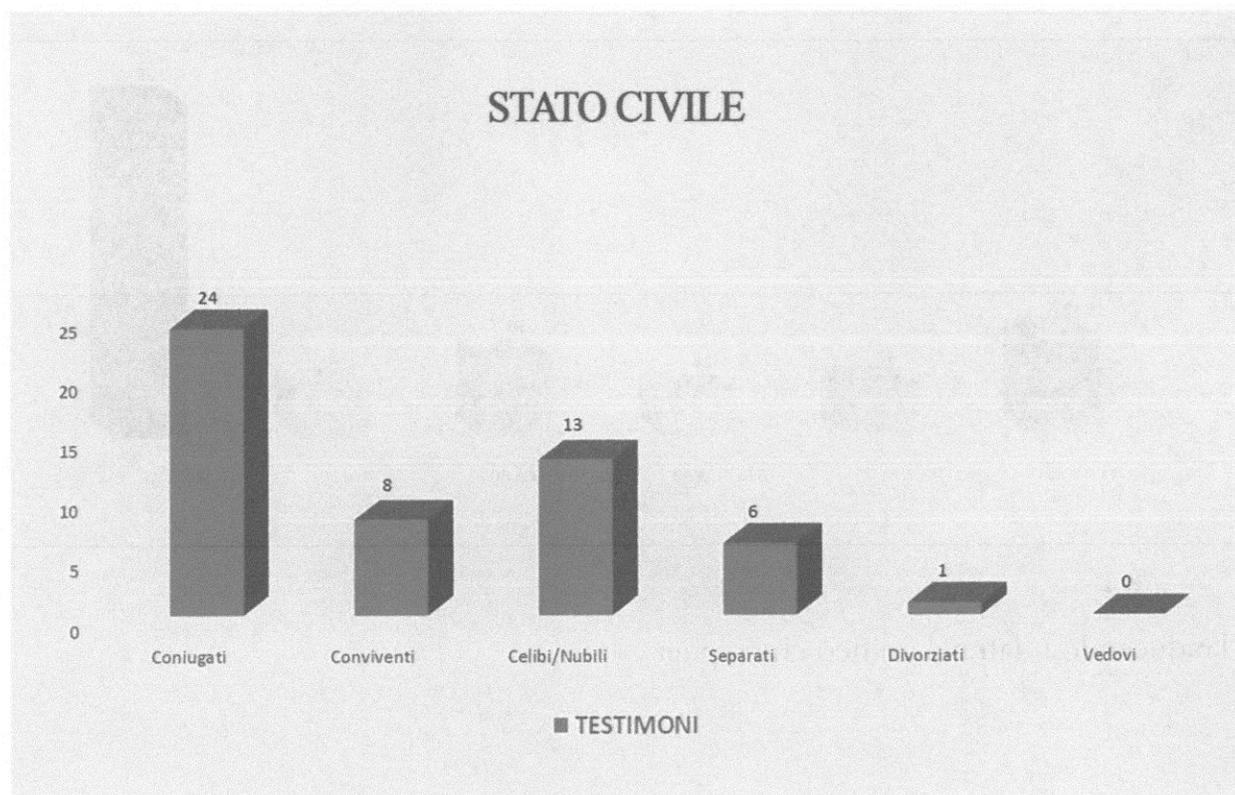


Traducendo i dati nel grafico che segue:

STATO CIVILE DEI TITOLARI DI PROGRAMMA DI PROTEZIONE

STATO CIVILE	TESTIMONI
Coniugati	24
conviventi	8
celibi/nubili	13
separati	6
divorziati	1
vedovi	0

Così rappresentato graficamente:



RIPARTIZIONE PER SESSO E PER ORGANIZZAZIONE CRIMINALE DI APPARTENZA: TESTIMONI

Organizzazioni criminali su cui hanno testimoniato	maschi	femmine
Cosa nostra	6	0
Camorra	6	4
'Ndrangheta	15	5
Criminalità organizzata pugliese	2	2
Altre forme di criminalità	4	7
TOTALE	33	18

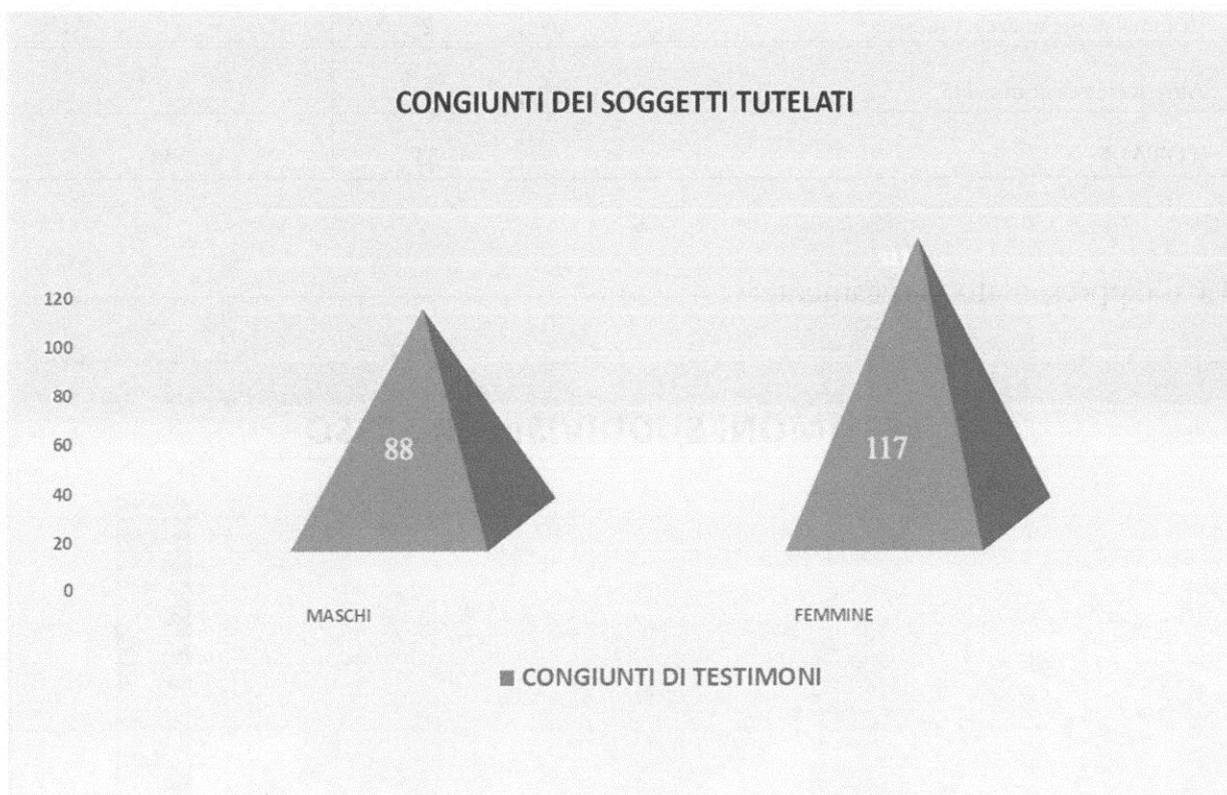
Così rappresentato graficamente:



FAMILIARI

CONGIUNTI DI TESTIMONI	
maschi	femmine
88	117

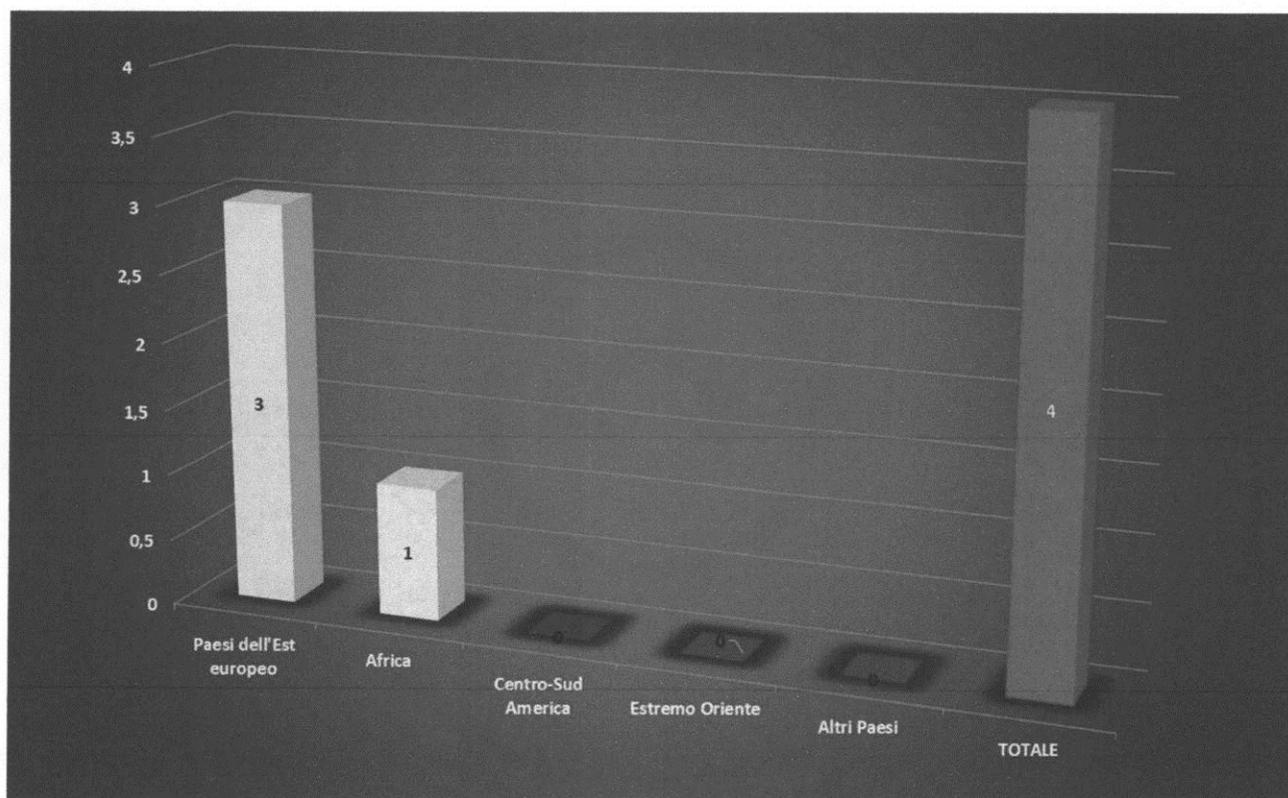
Gli stessi dati vengono di seguito graficamente indicati:



SOGGETTI TUTELATI DI ORIGINE STRANIERA SUDDIVISI PER AREE GEOGRAFICHE DI PROVENIENZA

Paesi dell'Est europeo ¹	3
Africa ²	1
Nord, Centro e Sud America	0
Altri Paesi	0
Estremo oriente	0
TOTALE	4

Riportati graficamente come segue:



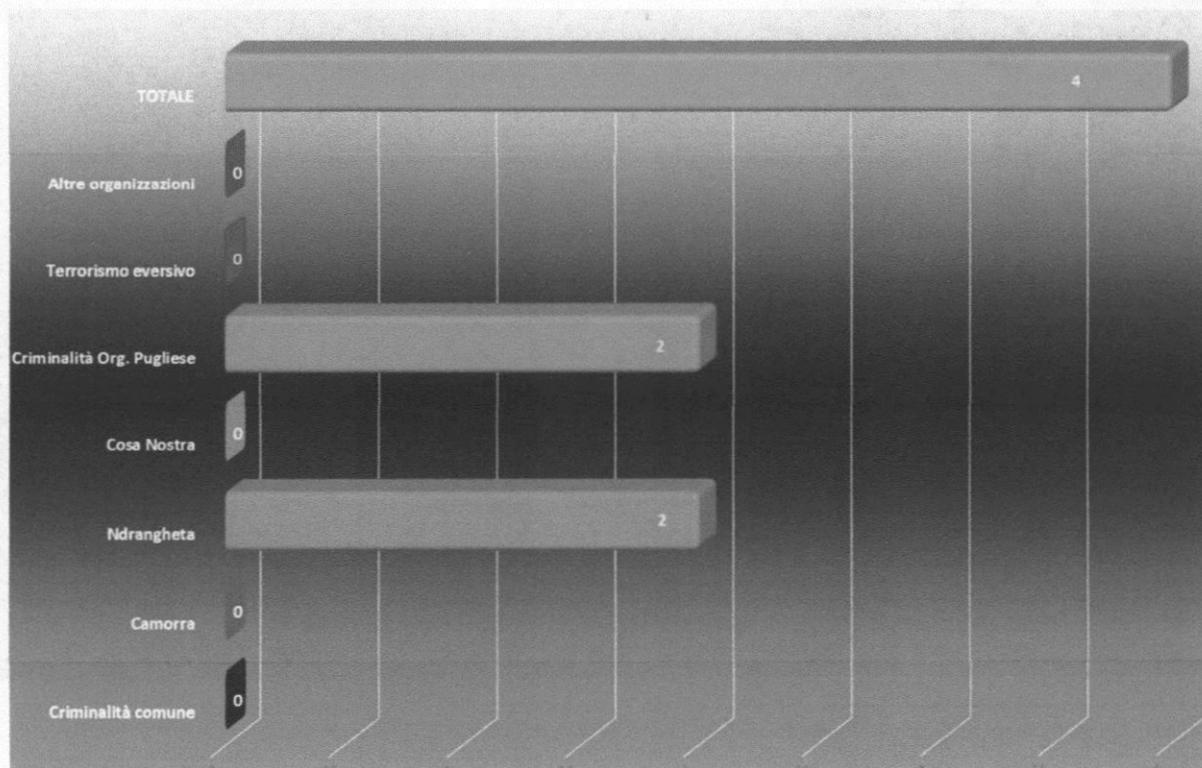
¹ Albania, Polonia e Ucraina.

² Marocco

SOGGETTI TUTELATI DI ORIGINE STRANIERA SUDDIVISI PER ORGANIZZAZIONI CRIMINALI DI APPARTENENZA

Criminalità comune	0
Camorra	0
'Ndrangheta	2
Cosa nostra	0
Criminalità organizzata pugliese	2
Terrorismo eversivo	0
Altre organizzazioni	0
TOTALE	4

Così graficamente riportati:



**PARTE TERZA:
LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE**

1 - Le attività di scambio informativo.

Nel contesto delle relazioni internazionali, il Servizio Centrale di Protezione prende parte alle iniziative del **Network Europol** sulla protezione dei testimoni di giustizia, che si sostanziano in una conferenza annuale, ospitata, a turno, dai vari Paesi membri con un *focus* sui temi individuati, di volta in volta, tra quelli di maggior rilievo e impatto, anche in relazione ai fenomeni criminali emergenti e alle strategie di contrasto, tra cui le legislazioni in materia di protezione dei testimoni.

La collaudata esperienza italiana nel particolare settore, con segnato riferimento al ruolo e all'influenza della protezione dei testimoni nelle strategie di indagine, suscita sempre l'interesse ed è oggetto di studio da parte degli organismi giudiziari e di polizia di altri Paesi, non solo europei, che, periodicamente, con proprie delegazioni effettuano visite presso il Servizio Centrale di Protezione al fine di mutuare dalle *best practice* della legislazione italiana spunti da adattare ai rispettivi ordinamenti. Nel secondo semestre 2018, ad esempio, delegazioni dell'Albania e dell'Olanda hanno incontrato il Direttore e funzionari del Servizio Centrale di Protezione.

Nel mese di luglio 2018, inoltre, il Direttore del Servizio Centrale di Protezione, su richiesta delle Autorità olandesi, ha incontrato in Olanda rappresentanti dell'omologo organismo di quel Paese interessati ad approfondire, sulla base dell'esperienza italiana, alcune tematiche di settore, con particolare riferimento alla legislazione e alle procedure attuate nel sistema della protezione per garantire un'adeguata tutela ai familiari dei testimoni di giustizia.

2 - Comunicazioni sicure con le App di messaggistica

Il gruppo di lavoro BITCOM sulla biometria, l'informatica e la tecnologia delle comunicazioni del predetto Network ha condotto uno studio sul delicato

settore delle comunicazioni mobili, con lo scopo di fornire alcune indicazioni di carattere generale, che potrebbero trovare un'utile applicazione, anche operativa, in ambiti quali la comunicazione tra personale incaricato della protezione e testimoni inseriti in un programma di protezione. In tale quadro e in relazione alla tipologia di minaccia che incombe sulla maggior parte delle persone protette, vengono raccomandati sempre più elevati *standard* di tutela dei dati, richiamando l'attenzione sulle iniziative che i *social network* e le principali *app* di messaggistica istantanea hanno adottato per perfezionare per offrire prodotti sempre più sicuri, tra cui:

- la cifratura *end-to-end* adottata da **Facebook** per la propria messaggeria (con una funzione di cancellazione i messaggi, che, tuttavia, possono essere sempre decrittati dai gestori della piattaforma) o dall'app **Signal** per rendere sicura la corrispondenza privata;
- la collaborazione avviata tra **WhatsApp** e *Open Whisper Systems* per integrare il protocollo *Signal* nel suo prodotto, in modo da criptare tutti i messaggi, compresi quelli multimediali e le chat di gruppo per tutti gli utenti, compresi quelli iOS, di default. Occorre, però, tener presente che la società si riserva il diritto di registrare l'informazione e che i *backup online* costituiscono un *vulnus* nella sicurezza dei messaggi, che restano nel *provider* del servizio di *backup*.

I NUMERI CHIAVE DEL SISTEMA DI PROTEZIONE PER I TESTIMONI DI GIUSTIZIA

Testimoni di giustizia

Al 31 dicembre 2018 i testimoni di giustizia sono n. **51** (18 donne – 33 uomini)

Gli altri protetti sono n. **205**

Testimoni suddivisi per aree geografiche

Lombardia	1
Lazio	1
Campania	11
Puglia	4
Basilicata	1
Calabria	21
Sicilia	12
Totale	51

Testimoni suddivisi per tipologie di reato

Testimone omicidio	7
Vittime di strage	1
Vittima estorsione	14
Vittime di usura	6
Vittime di estorsione e usura	11
Criminalità organizzata	12

