

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XCI
n. 10

RELAZIONE

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

(Secondo semestre 2011)

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

Presentata dal Ministro dell'interno

(CANCELLIERI)

—————
Comunicata alla Presidenza l'8 febbraio 2013
—————

INDICE

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

PARTE PRIMA

I NUMERI DEL SISTEMA TUTORIO

CAPITOLO I

<i>Il processo di inserimento nel sistema tutorio</i>	»	8
---	---	---

CAPITOLO II

<i>La Commissione Centrale</i>	»	11
--------------------------------------	---	----

CAPITOLO III

<i>I numeri</i>	»	15
-----------------------	---	----

PARTE SECONDA

IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA TUTORIO

CAPITOLO I

La tutela dell'incolumità personale:

a) I servizi di scorta	»	24
b) I documenti di copertura	»	25
c) La posizione giuridica dei collaboratori	»	27

CAPITOLO II

L'assistenza:

a) L'assistenza economica	»	30
b) L'assistenza sanitaria	»	31
c) L'assistenza psicologica	»	32
d) I minori	»	34
e) Il reinserimento socio-lavorativo	»	36

CAPITOLO III

Le violazioni e le revoche dei programmi Pag. 39

CAPITOLO IV

I testimoni » 41

CAPITOLO V

La formazione del personale » 43

CONCLUSIONI » 44

PREMESSA

La relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, conformemente al dettato normativo dell'art. 16 della Legge 15 marzo 1991 n. 82, fornisce al lettore un'accurata analisi del fenomeno dei collaboratori e testimoni di giustizia nella sua complessa evoluzione.

In sintonia con i precedenti elaborati, anche la presente, riferita al secondo semestre 2011, è stata predisposta privilegiando la rappresentazione grafica dell'andamento numerico dei soggetti tutelati e dei loro familiari, senza trascurare l'analisi statistica.

Pertanto nei singoli capitoli sono stati evidenziati, in uno scorcio sintetico ma significativo, i flussi di accesso nel sistema della protezione, documentati dall'attività propositiva dell'Autorità Giudiziaria e dalle decisioni sull'ammissione alle speciali misure di protezione della Commissione Centrale, ex art. 10 della legge 82/1991; uno spaccato è riservato alla distribuzione dei collaboratori e testimoni per aree geocriminali.

Un ulteriore accenno, per meglio delineare l'aspetto gestionale del complesso fenomeno, è dedicato all'attività del Servizio Centrale di Protezione deputato ad organizzare tra l'altro la "copertura" della popolazione protetta, l'assistenza economica, gli impegni di giustizia nonché l'istruzione dei minori in età scolare e degli studenti universitari.

Una particolare attenzione è riservata al reinserimento sociale attraverso le c.d. "Capitalizzazioni" che, pur essendo considerate un efficace metodo di uscita dal programma tutorio, specie se rivolte ai testimoni di giustizia, purtroppo risentono della ristrettezza finanziaria che ha compresso l'intero sistema.

Il presente lavoro, attraverso la sintetica esposizione dell'attività a livello Centrale e periferico, vuole fornire non solo un concreto e qualificato apporto sulla conoscenza generale del fenomeno, ma soprattutto offrire, a coloro che sono impegnati nella lotta contro la

criminalità organizzata, spunti di criticità indirizzati a migliorarne l'efficienza sia sotto il profilo normativo che gestionale.

PARTE PRIMA

I NUMERI DEL SISTEMA TUTORIO

CAPITOLO I

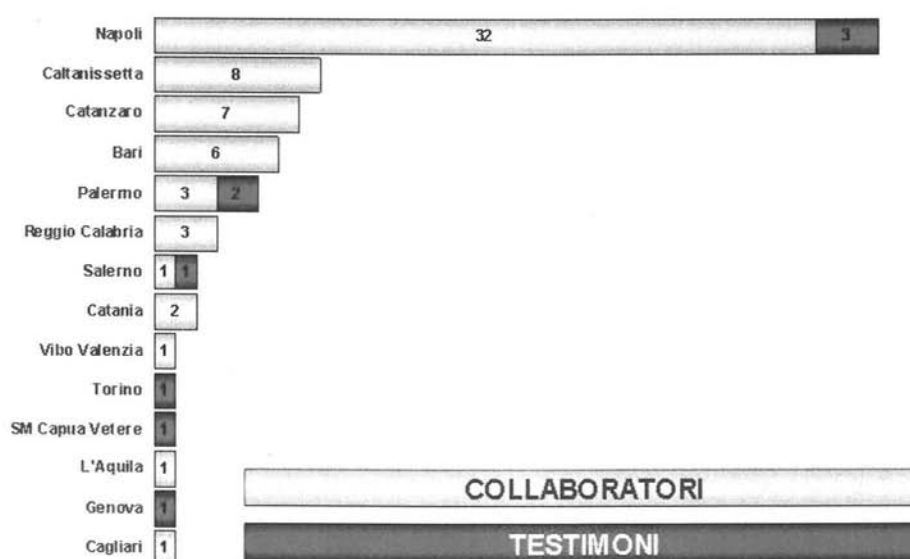
IL PROCESSO DI INSERIMENTO NEL SISTEMA TUTORIO

Il meccanismo del sistema della protezione si avvia con la proposta formulata dall'Autorità Giudiziaria che, a seguito di valutazione delle dichiarazioni di coloro che hanno manifestato la volontà di collaborare con la giustizia, ritiene tale apporto attendibile, completo e di notevole importanza ai fini dello sviluppo delle indagini o del giudizio.

Tali proposte vengono inoltrate alla Commissione Centrale ex art. 10 della legge 82/1991, istituita presso l'Ufficio Coordinamento e Pianificazione delle Forze di Polizia del Ministero dell'Interno con il compito di definire ed applicare le speciali misure di protezione.

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

dal 1° luglio al 31 dicembre 2011



Nel periodo luglio-dicembre 2011 detto Consesso ha ricevuto complessivamente **9** proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione concernenti i **testimoni**: **3** dalla Procura Distrettuale Antimafia di Napoli, **2** dalla Procura di Palermo e le **4** rimanenti dalle Procure di Salerno, Genova, Torino e Santa Maria Capua Vetere (Ce).

Rispetto al semestre precedente si rileva una diminuzione delle nuove proposte di 6 unità: infatti nel periodo gennaio-giugno dello stesso anno erano giunte in Commissione 15 proposte, contro le 9 del periodo luglio-dicembre.

Analogamente nel semestre in esame la Commissione Centrale ha ricevuto **65** richieste di ammissione al piano provvisorio di protezione concernenti i **collaboratori**: 32 dalla procura di Napoli, 8 da Caltanissetta, 7 da Catanzaro, 6 da Bari, 3 da Palermo e Reggio Calabria, 2 da Catania e le rimanenti 4 da Cagliari, L'Aquila, Salerno e Vibo Valentia.

Contrariamente a quanto osservato per i testimoni, il numero delle nuove proposte per i collaboratori di giustizia è aumentato di 16 unità rispetto al semestre precedente, quando se ne erano registrate 49.

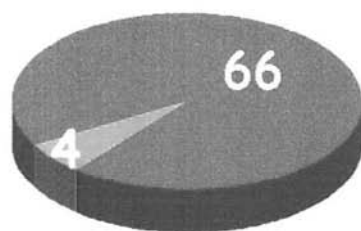
Ai fini del completamento dell'iter di avvio del rapporto collaborativo è necessaria l'acquisizione del parere obbligatorio, ma non vincolante, della Direzione Nazionale Antimafia.

Nel secondo semestre del 2011 tale Organo ha fornito, per quanto riguarda i **testimoni**, **3** pareri favorevoli e **1** contrario all'adozione del piano provvisorio di protezione; **8** pareri favorevoli e **2** contrari all'adozione delle speciali misure di protezione.

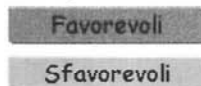
Parallelamente, nel medesimo periodo, la DNA ha fornito, per quanto riguarda i **collaboratori**, **66** pareri favorevoli e **4** contrari all'adozione del piano provvisorio di protezione; **50** pareri favorevoli e **6** contrari all'applicazione delle speciali misure di protezione.

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

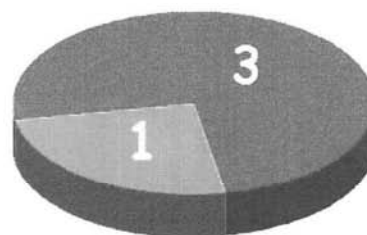
COLLABORATORI



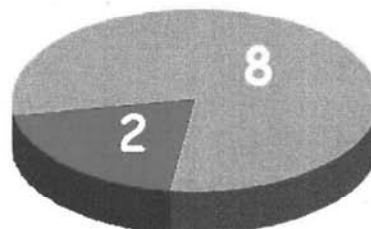
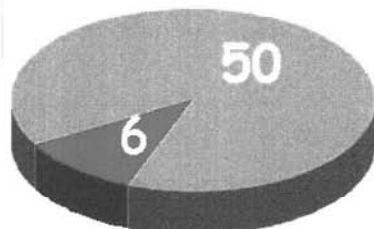
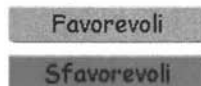
**Piani
Provvisori
di protezione**



TESTIMONI



**Speciali
Misure
di protezione**



CAPITOLO II

LA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale, organo istituzionalmente demandato all'esame ed alle determinazioni in merito alle proposte di adozione delle misure di protezione, nel 2° semestre 2011 si è riunita 11 volte.

Giova precisare che la Commissione - nominata con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Giustizia - ha ultimato i propri lavori in data 15 novembre 2011, in relazione al termine del mandato governativo e, nella nuova composizione, ha ripreso i lavori in data 12 gennaio 2012.

Nel secondo semestre 2011 è stata deliberata l'ammissione al piano provvisorio di n. 3 testimoni di giustizia e di n. 57 collaboratori di giustizia.

La Procura della Repubblica di Napoli rimane l'Ufficio giudiziario che ha presentato il maggior numero di proposte (35), rispetto alle complessive n.81 proposte pervenute nel semestre precedente. Ciò ha comportato un sensibile aumento della percentuale, arrivata al 43% circa, rispetto al 30% del semestre precedente.

Per i testimoni, si registra una flessione del numero delle ammissioni al piano provvisorio - 2 - rispetto al semestre precedente (9 unità).

Nel corso delle riunioni, la Commissione ha deliberato l'ammissione al programma speciale di protezione di 2 testimoni e di 20 collaboratori (mentre ha rigettato 1 proposta di ammissione di un collaboratore).

Si tratta di provvedimenti che rendono definitive le misure di protezione disposte a titolo provvisorio, sulla base delle richieste delle competenti Procure procedenti, sussistendo le caratteristiche di attendibilità, utilità e importanza del contributo del dichiarante ai fini degli sviluppi investigativi e processuali.

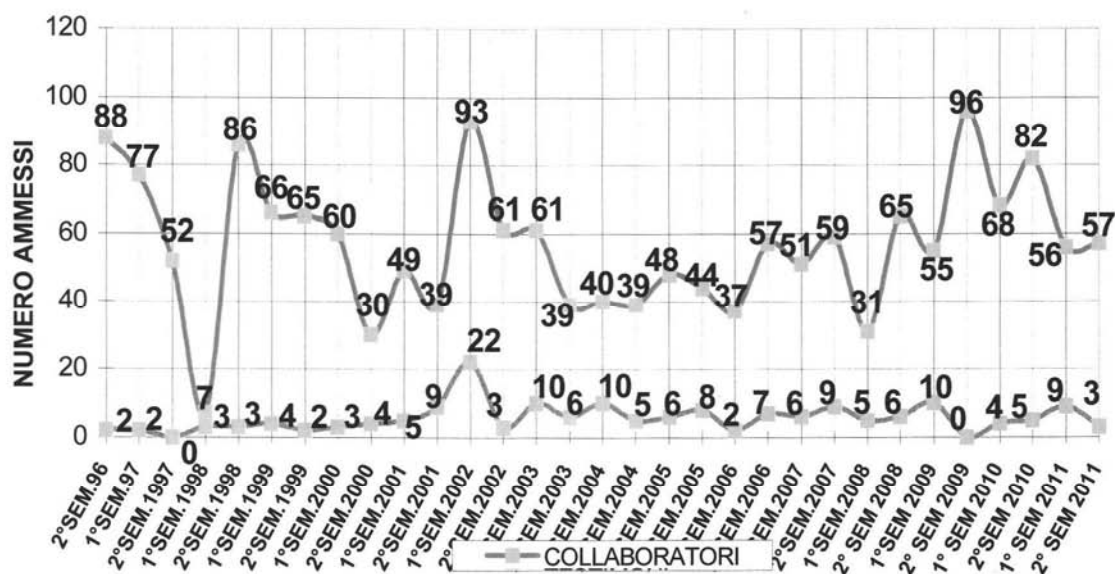
Secondo quanto disposto dalla normativa di riferimento, è richiesto non solo che la collaborazione sia connotata da specifici requisiti, ma anche che si accerti la sussistenza di una condizione di pericolo reale, grave, attuale e concreto per l'incolumità del soggetto da proteggere e dei familiari.

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

Dall'esame delle cifre raffrontate a quelle del primo semestre del 2011, il numero delle ammissioni alle misure definitive dei testimoni di giustizia si è mantenuto sostanzialmente stabile, mentre quello dei collaboratori ha subito un significativo decremento, passando da 87 a 20 ammissioni. Il dato va tuttavia rapportato al numero delle proposte di ammissione al programma definitivo, che nel semestre in esame è stato di 35.

La rappresentazione grafica mostra il *trend* dei nuovi ingressi nel sistema speciale di protezione che, nel corso degli anni, si è mantenuto sostanzialmente costante:

NUOVI INGRESSI NEL CIRCUITO TUTORIO



Nel semestre di riferimento la Commissione, previo parere favorevole della competente Autorità giudiziaria, ha deliberato la fuoriuscita con capitalizzazione di 3 testimoni e di nessun collaboratore (quest'ultimo dato ha risentito della sopraggiunta sospensione delle capitalizzazioni dovuta alla riduzione dello stanziamento di bilancio, che ha indotto la Commissione a non adottare alcun provvedimento).

La capitalizzazione consiste nell'erogazione di un contributo economico definitivo, finalizzato a favorire il reinserimento sociale dell'interessato e del suo nucleo familiare, con contestuale cessazione delle speciali misure di protezione.

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

La Commissione, a tal fine, promuove il reinserimento sociale e lavorativo dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, ma è evidente che gli obiettivi necessitano della pronta disponibilità di ulteriori risorse economiche per fare fronte ai costi connessi alle capitalizzazioni, essendo quelle disponibili sufficienti a garantire le misure ordinarie di assistenza (contributi, canoni di affitto per appartamenti, strutture ricettive, assistenza legale, sanitaria, psicologica, etc.).

E'auspicabile, in tale disegno, un incremento complessivo delle risorse finanziarie, al fine di assicurare il buon funzionamento e l'equilibrio del sistema di protezione e, con esso, le favorevoli ricadute in termini di incoraggiamento alla disponibilità alla collaborazione con l'Autorità Giudiziaria.

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

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

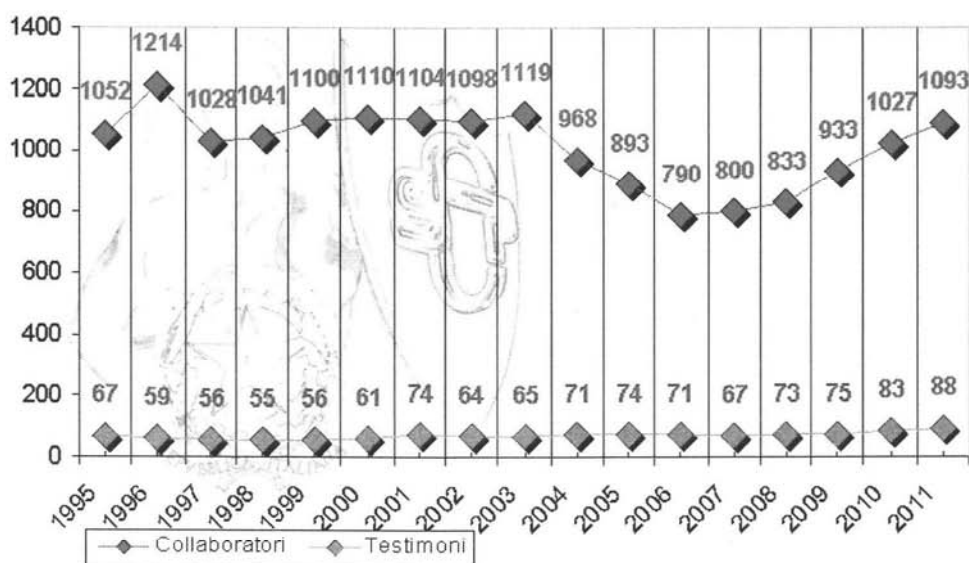
Per quanto riguarda i testimoni di giustizia, nel semestre in esame, il Collegio non ha disposto alcuna revoca del programma prima della scadenza per violazioni al codice comportamentale; inoltre, n.1 programma ha subito un'estensione del numero dei componenti e n.1 programma ha subito una riduzione.

Per quanto concerne i collaboratori di giustizia, 14 programmi sono stati sottoposti a verifica, dei quali: 7 sono stati prorogati, 1 programma non è stato prorogato, 6 sono stati revocati per violazioni al codice comportamentale; inoltre 10 programmi hanno subito un'estensione del numero dei componenti, mentre 48 hanno subito una riduzione.

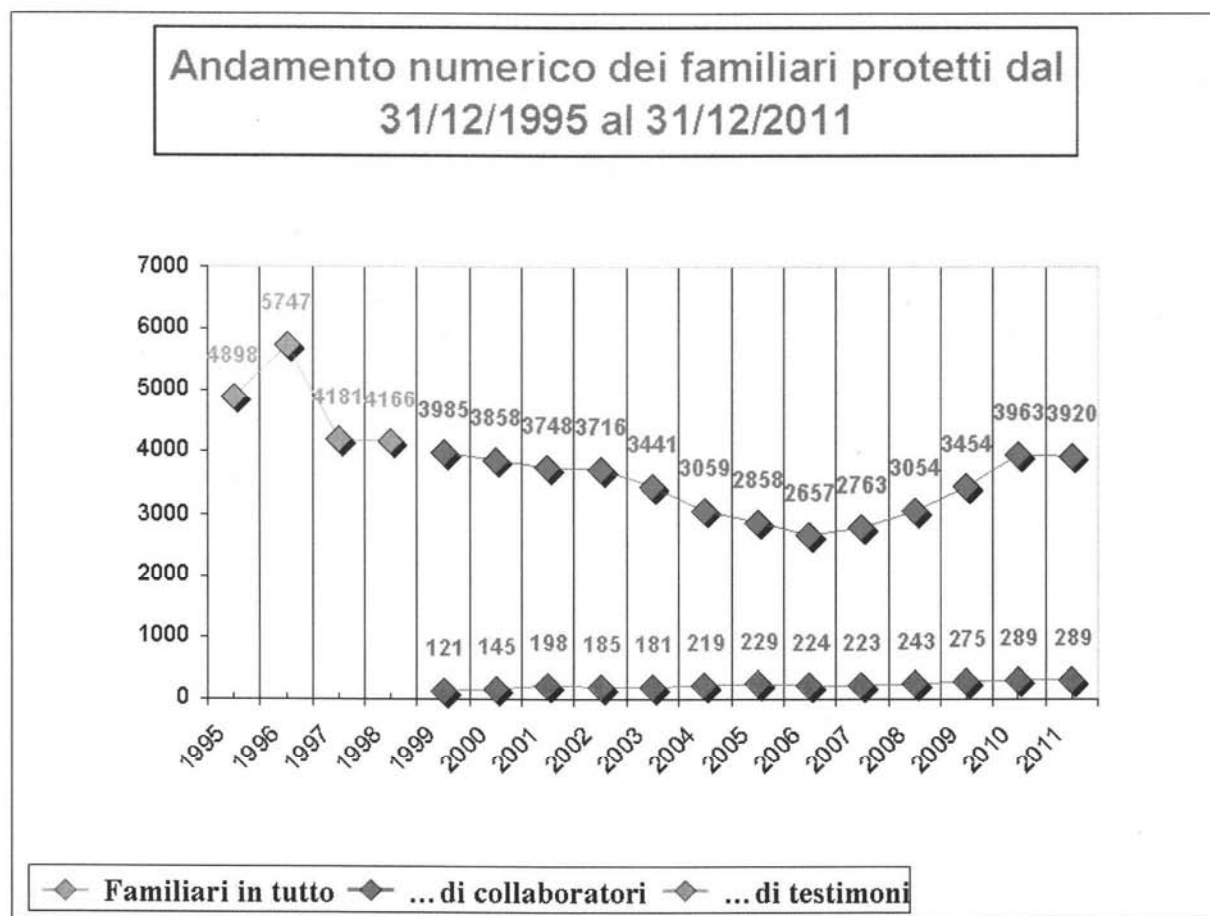
CAPITOLO III

I NUMERI

Al 31 dicembre 2011 risultavano sotto protezione **1181** titolari di programma, ripartiti in **1093 collaboratori** e **88 testimoni**. Rispetto a quanto registrato alla data del 30 giugno 2011 i collaboratori sono aumentati di 29 unità, mentre il numero dei testimoni si è mantenuto stabile.

Andamento numerico del collaboratori di giustizia dal 31/12/1995 al 31/12/2011

Sempre alla fine del secondo semestre 2011 i familiari inseriti nei programmi di protezione risultavano complessivamente **4209**, suddivisi in **3920** congiunti di collaboratori e **289** di testimoni. Anche questo dato, confrontato con quello rilevato alla fine del primo semestre 2011, quando il totale dei familiari ammontava a 4407 unità, risulta in diminuzione.

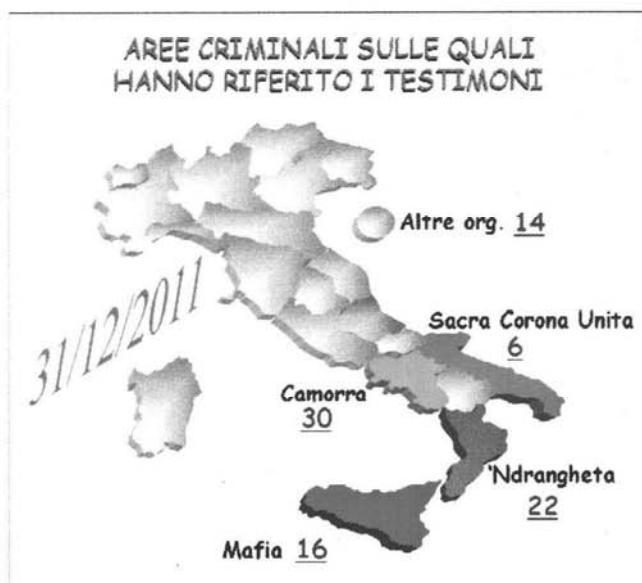


Tali cifre indicano che l'insieme della popolazione protetta ha subito una lieve flessione, passando dalle 5559 unità registrate nei primi sei mesi del 2011 alle **5390** unità del secondo semestre.



La ripartizione dei **collaboratori** in aree geocriminali di provenienza indica che la **Camorra** è l'organizzazione criminale con il maggior numero di rappresentanti nel sistema tutorio (**452** elementi), seguita dalla **Mafia** (**303**), la **'Ndrangheta** (**123**), la **Sacra Corona Unita** (**106**) ed altre organizzazioni (**109**).

La stessa ripartizione applicata ai **testimoni** mostra che la maggior parte di essi ha riferito su reati ascrivibili alla **Camorra (30)**, seguono coloro che hanno testimoniato sui reati della **'Ndrangheta (22)**, della **Mafia (16)**, della **Sacra Corona Unita (6)** e di **altre organizzazioni (14)**.



Un elemento da considerare nel panorama della popolazione protetta è la presenza femminile. Tra le donne titolari di programma di protezione figurano **64** collaboratrici di giustizia e **26** testimoni.

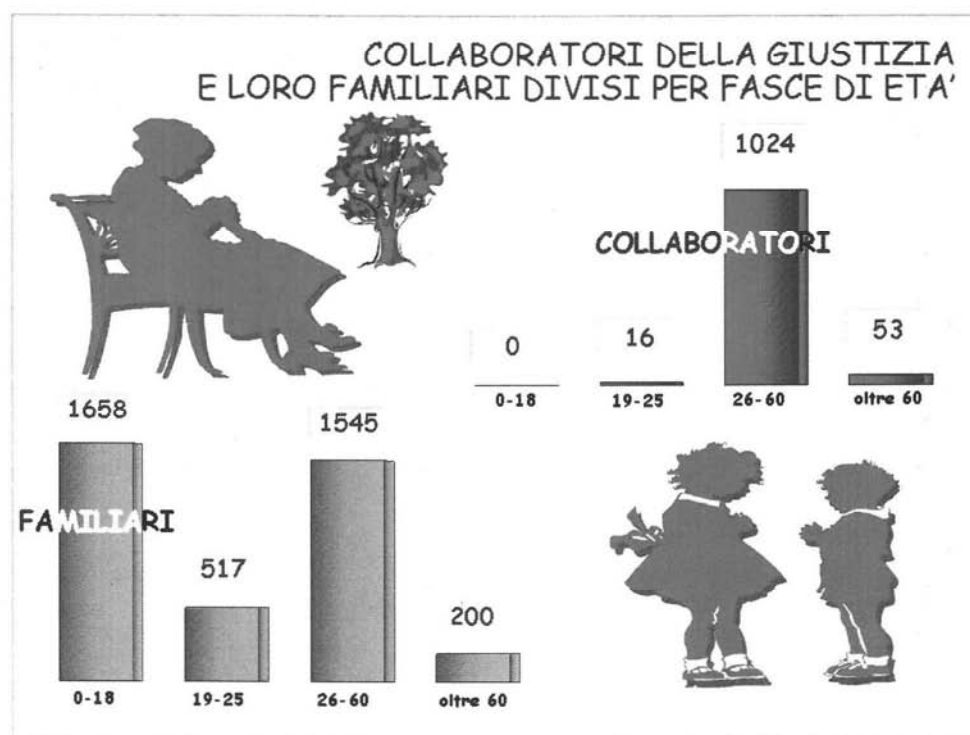
Distinzione per sesso al 31/12/2011				
	Collaboratori		Testimoni	
	M	F	M	F
Mafia	294	9	15	1
Camorra	433	19	20	10
Ndr	114	9	16	6
S.C.U.	97	9	6	0
Altre	91	18	5	9
Tot.	1029	64	62	26
Familiari	1603	2317	121	168

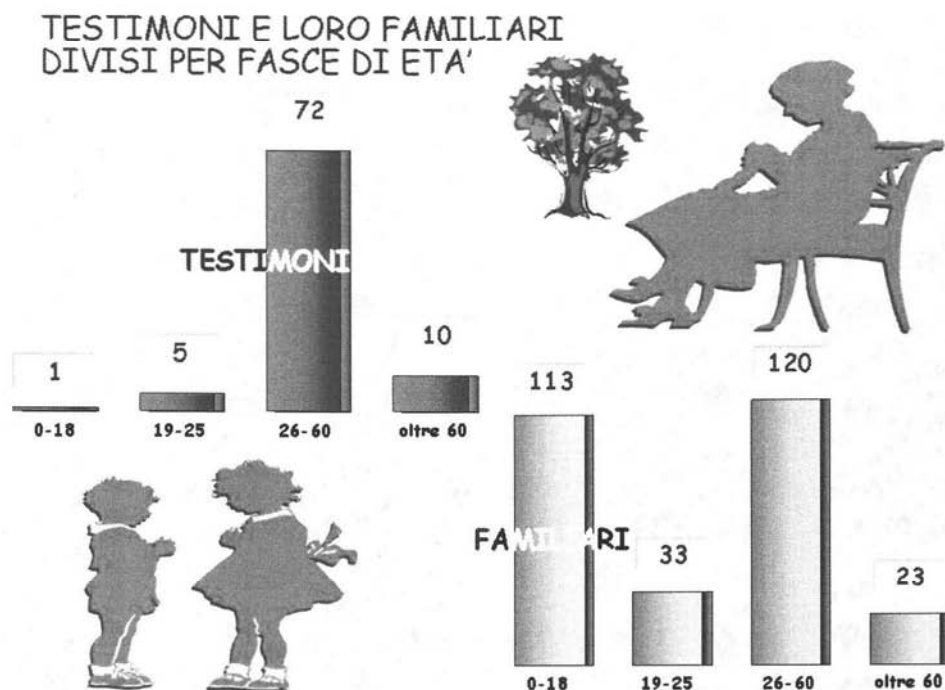
Tra le donne inserite nel circuito tutorio come collaboratrici della giustizia **19** appartengono alle fila della **Camorra**, **9** alla **Mafia**, **9** alla **'Ndrangheta**, **9** alla **Sacra Corona Unita** e **18** ad **altre** organizzazioni

criminali; tra le testimoni **10** fanno riferimento alla **Camorra**, **6** alla **'Ndrangheta**, **1** alla **Mafia** e **9** ad **altre** organizzazioni. E' opportuno evidenziare che tuttora non vi sono donne che abbiano testimoniato su reati riconducibili alla **Sacra Corona Unita**.

Tra i congiunti dei titolari di programma di protezione la presenza femminile prevale nettamente: su 3920 familiari di collaboratori **2317** sono donne; analogamente su 289 familiari di testimoni **168** sono di sesso femminile.

Un ulteriore fattore di analisi ai fini della gestione e dello studio delle problematiche della popolazione protetta è la ripartizione dei tutelati in fasce d'età: tra i **collaboratori** prevalgono quelli compresi tra 40 e 60 anni (**611**), seguono quelli tra 26 e 40 anni (**413**), quelli con più di 60 anni (**53**) e coloro che hanno tra 19 e 25 anni (**16**); parallelamente tra i **testimoni** **43** hanno tra 40 e 60 anni, **29** sono compresi nella fascia tra 26 e 40 anni, **10** hanno più di 60 anni, **5** hanno un'età tra 19 e 25 anni; un solo **minorenne** figura tra i titolari di programma di protezione come testimone.





Diversamente, nell'ambito dei familiari sotto protezione le fasce d'età assumono proporzioni diverse: la fascia d'età più cospicua è quella dei **minorenni** con **1658** familiari di collaboratori e **113** di testimoni; seguono coloro che hanno un'età compresa tra **26 e 40 anni** con **879** familiari di collaboratori e **65** di testimoni; tra **40 e 60 anni** si rilevano **666** familiari di collaboratori e **55** di testimoni; tra **19 e 25 anni** vi sono **517** familiari di collaboratori e **33** di testimoni; infine **200** familiari di collaboratori e **23** di testimoni hanno più di 60 anni.

Al fine di determinare la composizione dei nuclei familiari legati ai titolari dei programmi di protezione è importante rilevare lo stato civile di collaboratori e testimoni: **722** collaboratori e **54** testimoni sono coniugati; **143** collaboratori e **12** testimoni risultano celibi; **141** collaboratori e **11** testimoni hanno instaurato dei rapporti di convivenza; **60** collaboratori e **5** testimoni sono separati legalmente; **26** collaboratori e **1** testimone sono divorziati; infine **2** collaboratori e **5** testimoni sono vedovi.

STATO CIVILE AL 31/12/2011



Da ultimo un breve cenno sulla presenza dei cittadini stranieri nel sistema tutorio, che offre uno spunto di analisi sulle modalità di infiltrazione delle organizzazioni criminali straniere e sugli intrecci con la malavita italiana.

Alla data del 31 dicembre 2011 ne risultano censiti complessivamente **61**, di cui **12** sono testimoni e **49** collaboratori. La Camorra annovera tra le sue fila **17** stranieri, la Criminalità comune **19**, la 'Ndrangheta **7**, la Mafia **5**, il terrorismo eversivo **4**, la Sacra Corona Unita **3** ed infine i rimanenti **6** sono riconducibili ad altre organizzazioni.

Prevalentemente sono originari del continente africano con **6** tunisini, **5** marocchini, **3** nigeriani ed i restanti **5** originari di Algeria, Libia, Ghana, Costa d'Avorio e Tanzania; un altro grosso bacino di provenienza è rappresentato dai paesi dell'Europa orientale con **8** rumeni, **4** albanesi, **3** ucraini, **2** polacchi, **2** turchi ed **un** cittadino della Repubblica Ceca; **6** elementi provengono da Paesi sudamericani (Colombia, Argentina,

Venezuela e Paraguay), altrettanti provengono dall'estremo oriente (Pakistan, Cina e Sri Lanka); **9** elementi provengono dall'Europa occidentale (Svizzera, Germania, Spagna e Belgio) ed infine risulta censito un cittadino canadese.

PARTE SECONDA

IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA TUTORIO

CAPITOLO I

LA TUTELA DELL'INCOLUMITÀ PERSONALE

a) I servizi di scorta

Dal momento in cui un soggetto che abbia manifestato la volontà di collaborare con la giustizia entra nel circuito tutorio, è necessario mettere in atto tutte quelle misure che hanno la finalità di salvaguardare la sua incolumità personale e quella dei suoi familiari.

La normativa in materia di protezione intende garantire la sicurezza dei tutelati, prevedendo:

- a. Il trasferimento delle persone non detenute in località protetta;
- b. Misure di vigilanza da eseguire a cura degli Organi di Polizia territorialmente competenti;
- c. Accorgimenti tecnici di sicurezza per le abitazioni o gli immobili di pertinenza degli interessati;
- d. Servizi di scorta per i trasferimenti in comuni diversi dalla località protetta;
- e. Modalità particolari di custodia in istituti penitenziari ovvero di esecuzione di traduzioni e piantonamenti.

Occorre sottolineare che il momento più delicato, in quanto espone il soggetto tutelato alla maggiore percentuale di rischio, è il rientro in località d'origine per ottemperare agli impegni di giustizia.

In tal senso nel periodo luglio-dicembre 2011 questo servizio ha disposto **3114** servizi di scorta in tribunale per i **collaboratori** e **124** per i **testimoni**.

Tuttavia il legislatore ha previsto, tranne nei casi in cui si renda necessaria la presenza fisica del tutelato in aula, la possibilità di partecipare al dibattito mediante collegamento audiovisivo a distanza.

Il sistema della cosiddetta “videoconferenza” è perciò uno strumento volto a garantire una maggiore sicurezza ai beneficiari.

Nel semestre in esame tale sistema è stato adottato per **923** escussioni di collaboratori e **3** di testimoni.

E' inoltre necessario predisporre i servizi di accompagnamento anche qualora il soggetto sotto tutela si debba allontanare dalla località protetta per esigenze familiari, sanitarie o lavorative. Anche in questi casi l'onere delle scorte è a carico delle Autorità locali di Pubblica Sicurezza che mettono a disposizione uomini e mezzi: nel periodo in questione l'Arma dei Carabinieri ha impiegato **14.986** unità di personale per l'espletamento di **7502** scorte, spendendo complessivamente la cifra di € **1.212.200,00**; la Polizia di Stato ha effettuato **3116** servizi di scorta impiegando **6732** unità di personale, con oneri complessivi ammontanti a € **1.047.391,92**; la Guardia di Finanza ha eseguito **1396** accompagnamenti impegnando **2820** unità di personale, per un costo complessivo di € **109.802,14**.

b) I documenti di copertura

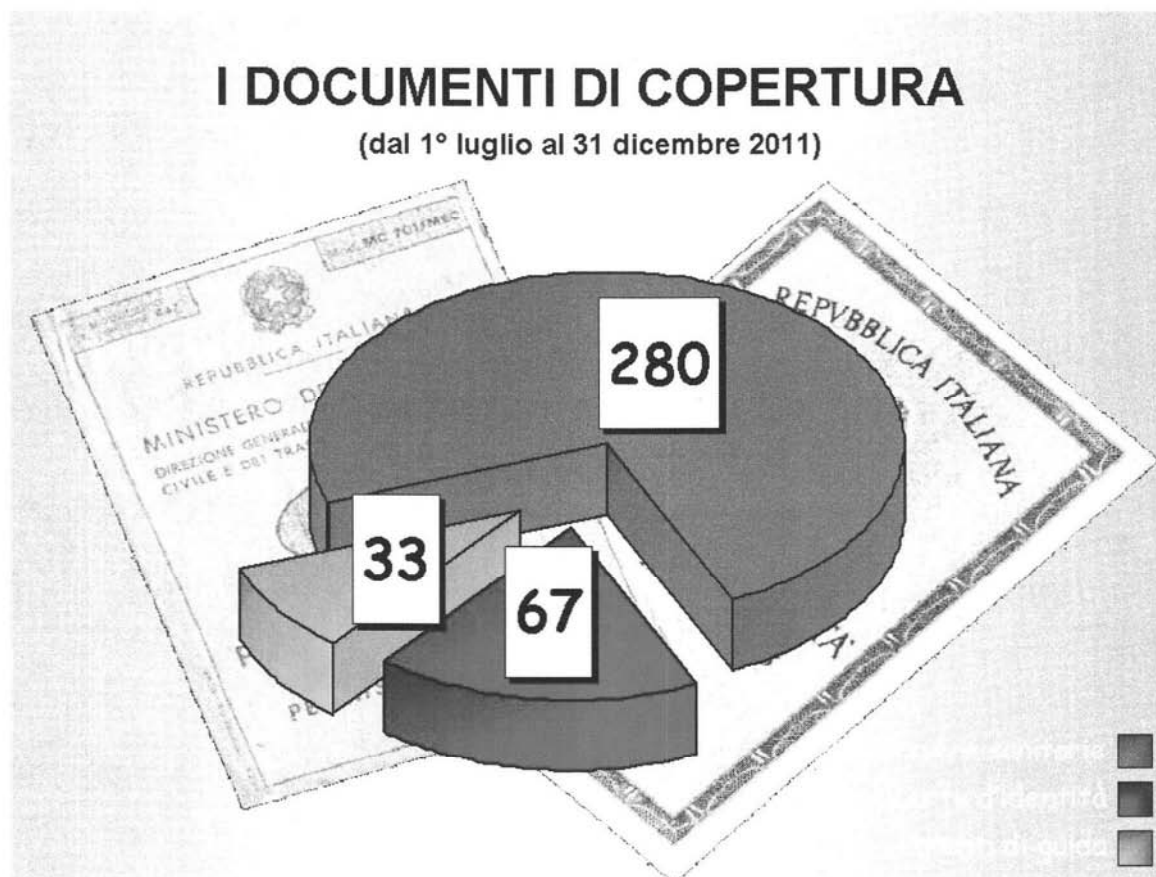
L'incolumità delle persone protette viene, altresì, garantita mediante l'attribuzione del documento di copertura, che viene rilasciato in base alla percentuale di rischio in cui si viene a trovare il soggetto, anche dopo il trasferimento in località protetta.

Tuttavia occorre sottolineare che l'utilizzo del documento di copertura, essendo uno strumento che cessa di avere validità nel momento in cui viene meno, per qualunque motivo, il programma di protezione, può creare problemi nell'iter di reinserimento sociale del titolare qualora decida di restare nella medesima località protetta dove, nella vigenza del programma di protezione, era conosciuto con un'identità diversa da quella reale.

Per tale motivo si tende a rilasciare la documentazione di copertura solamente nei casi di effettiva e comprovata necessità.

Nel periodo luglio-dicembre 2011 sono state rilasciate **67** carte di identità, **280** tessere sanitarie e **33** patenti di guida con generalità di

copertura. Contestualmente si è provveduto al rinnovo di **311** carte di identità, **49** passaporti e **1687** documenti di altra natura recanti le generalità reali dei titolari.



Al fine di garantire una maggiore sicurezza ai beneficiari dei programmi di protezione sono stati istituiti, d'intesa con gli Enti locali, i cosiddetti "poli residenziali fittizi", ovvero il trasferimento della residenza anagrafica presso un luogo individuato dal Servizio Centrale di Protezione, diverso da quello della residenza effettiva in località protetta. Nel secondo semestre del 2011 sono stati effettuati **235** spostamenti di residenza presso i suddetti poli fittizi.

Come già osservato in precedenza, il numero dei cittadini stranieri inseriti nei programmi di protezione è in costante aumento. La loro presenza sul territorio italiano ha evidenziato il problema del rilascio del permesso di soggiorno, che in base alla normativa vigente non può recare le generalità di copertura. Tale lacuna legislativa è stata superata mediante l'applicazione dell'art. 14 del D.P.R. 394/99, modificato dal D.P.R.

334/04, che consente il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Conseguentemente la Questura competente rilascia tale documentazione, previa dichiarazione del Servizio Centrale di Protezione attestante che il richiedente è sottoposto a misure tutorie.

Per i casi di particolare gravità, quando tutte le misure destinate alla mimetizzazione anagrafica dei soggetti non sono risultate adeguate, il legislatore ha previsto la concessione del beneficio del cambiamento delle generalità. Tale istituto prevede la nascita di un nuovo soggetto anagrafico che, pur non avendo alcun legame con la vecchia identità, rimane comunque legato alle posizioni soggettive antecedenti e le risultanze del casellario giudiziario non vengono cancellate. In questo modo ai beneficiari del cambiamento delle generalità non è consentito di eludere gli obblighi di legge.

Nel periodo luglio-dicembre 2011 la Commissione Centrale ha autorizzato il cambiamento delle generalità nei confronti di **2** familiari di un testimone. Contestualmente sono stati consegnati i documenti recanti le nuove generalità ad un collaboratore e **7** familiari, per i quali tale misura era stata deliberata in precedenza.

c) La posizione giuridica dei collaboratori

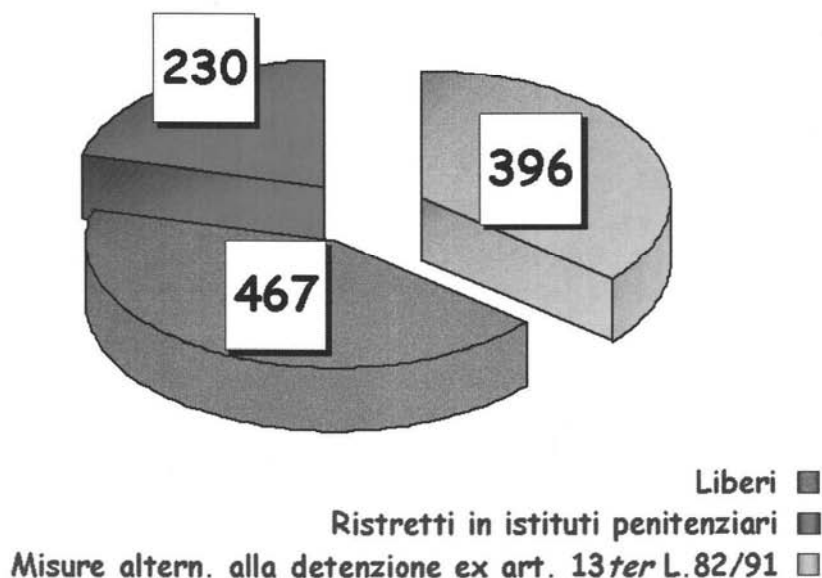
I detenuti collaboratori di giustizia vengono assegnati ad istituti di pena o sezioni di istituto che garantiscano specifiche esigenze di sicurezza, volte a garantire nel contempo la riservatezza degli interessati e ad impedire che vengano in contatto con altri collaboratori della giustizia.

Ai sensi della legge 354/75, capo IV, è prevista la possibilità di assegnazione al lavoro esterno, la concessione di permessi premio e l'ammissione alle misure alternative al carcere. Tali misure vengono disposte sentito il parere dell'Autorità che ha deliberato il programma.

Alla data del 31/12/2011, su un totale di 1093 collaboratori, **467** risultano in stato di libertà, **230** sono ristretti in istituti penitenziari e **396** beneficiano delle misure alternative alla detenzione.

POSIZIONE GIURIDICA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

al 31 dicembre 2011

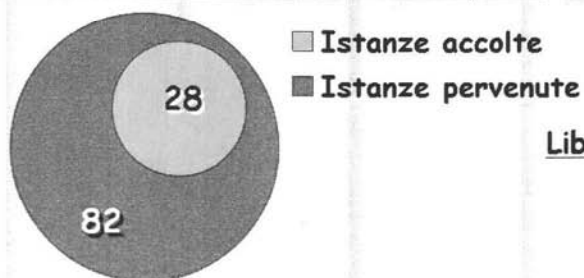


I suddetti benefici vengono concessi dal Tribunale di Sorveglianza di Roma che valuta le richieste in seguito ad un'istruttoria volta ad accertare le caratteristiche della collaborazione e la pericolosità sociale dei soggetti

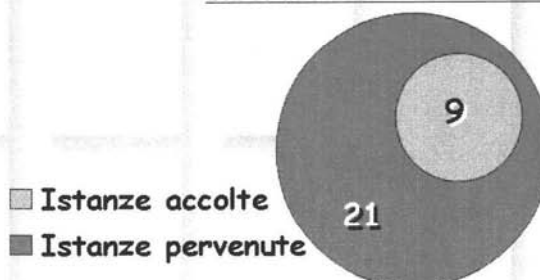
MISURE ALTERNATIVE ALLA CARCERAZIONE

Dal 1° luglio al 31 dicembre 2011

Detenzione dom.re / Affid. in prova



Liberazione condizionale



interessati. In base alla normativa vigente, tuttavia, i benefici penitenziari vengono concessi unicamente ai collaboratori che hanno scontato almeno un quarto della pena inflitta o, in caso di condanna all'ergastolo, almeno 10 anni di pena.

Nel secondo semestre del 2011 detto organo, su 58 richieste di detenzione domiciliare esaminate, ne ha accolte **27**; su 24 richieste di affidamento in prova al Servizio Sociale ne ha accolta **una**; su 21 istanze di liberazione condizionale ne ha accolte **9**.

CAPITOLO II

L'ASSISTENZA

a) L'assistenza economica

L'assistenza economica conseguente all'inserimento nel circuito tutorio consiste nell'assunzione, da parte dello Stato, di oneri relativi al pagamento delle spese di prima sistemazione e delle spese alloggiative; spese per trasferimenti giustificati da motivi di sicurezza, sanitari o di reinserimento sociale; spese per esigenze sanitarie nell'impossibilità di avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie; assegno di mantenimento previsto in mancanza di svolgimento di normale attività lavorativa; spese per assistenza legale nei procedimenti nei quali gli interessati prestano la collaborazione o rendono testimonianza.

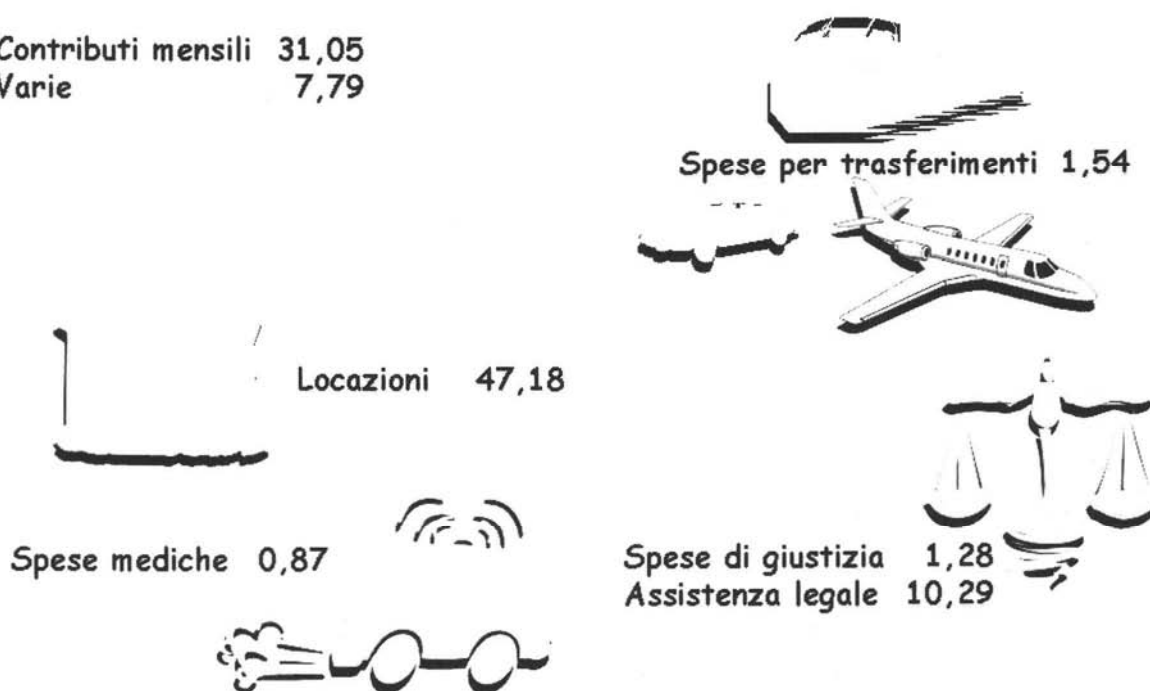
Il costo dell'attuazione di tali misure, nel semestre in esame, si è attestato sulla cifra di € **48.739.686,05**, somma triplicata rispetto al semestre precedente (€ 15.700.102,99). La sensibile differenza di spesa si spiega con la drastica riduzione dei fondi che non ha consentito la disponibilità di cassa nel periodo di competenza, trasmettendone l'onere al semestre successivo.

Osservando le percentuali relative ai singoli capitoli di spesa, si rileva che la maggior parte delle risorse viene destinata al pagamento dei canoni di locazione degli appartamenti che, assimilati alle spese per gli alberghi, vanno ad incidere per il **47,18%**, e dei contributi ai soggetti tutelati, il **31,05%**. Il concentrarsi degli accreditamenti, anche straordinari, nel periodo considerato, ha consentito di fare fronte alle altre spese in percentuale maggiore rispetto al semestre gennaio-giugno 2011: se nel suddetto periodo non si sono potuti destinare fondi per coprire le spese legali, nel semestre in esame tale voce si è attestata al **10,29%**; le spese varie, che includono anche il pagamento delle capitalizzazioni delle misure assistenziali, sono passate dal 6,89% al **7,79%**; le spese per i trasferimenti sono passate dallo 0,65% all'**1,54%**. Si è invece ridotta la percentuale delle spese per l'assistenza sanitaria, **0,87%**, e delle spese di giustizia, **1,28%**, che nel semestre precedente si erano attestate rispettivamente sull'1,41% e 3,80%. Giova precisare che dette riduzioni percentuali sono

conseguenti non ad una diminuzione degli impegni di spesa, bensì ad un rinvio al semestre successivo delle spese sanitarie per carenza di fondi disponibili in bilancio ed all'incidenza della pausa estiva dell'attività giudiziaria per quanto attiene alle spese di giustizia. Deve da ultimo sottolinearsi che tutta la situazione considerata risente della mancanza di tempestività nell'assegnazione delle necessarie risorse al relativo capitolo di spesa.

**DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE SPESE
SOSTENUTE DAL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE
NEL 2° SEMESTRE 2011**

Contributi mensili 31,05
Varie 7,79



b) L'assistenza sanitaria

I soggetti tutelati hanno la possibilità di accedere all'assistenza fornita dal Servizio Sanitario Nazionale mediante la tessera sanitaria, anche recante eventuali generalità di copertura, con la supervisione dell'Ufficio Sanitario del Servizio Centrale di Protezione.

Detto Ufficio, costituito da due medici e da altro personale di supporto, svolge, come di consueto, un'intensa attività di sostegno

destinata alla totalità della popolazione protetta, che si è concretizzata, nel periodo luglio-dicembre 2011, nella trattazione di **1489** istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche non effettuabili tramite le strutture del S.S.N..

Inoltre, sempre a cura del personale sanitario, è stata effettuata la conversione di **45** cartelle cliniche, necessarie alla prosecuzione delle cure in regime di protezione o in previsione della fuoriuscita dal programma, nonché della documentazione vaccinale riguardante i minori inseriti nel circuito tutorio.

Infine, i medici del Servizio Centrale di protezione, come da prassi, sono chiamati a fornire su richiesta dell'Autorità Giudiziaria pareri circa la compatibilità carceraria dei collaboratori e sulla idoneità dei soggetti a comparire in giudizio. In tal senso nel semestre in esame sono state effettuate **2** visite di carattere medico legale presso la sede di Roma.

c) L'assistenza psicologica

L'Ufficio Assistenza Psicologica del Servizio Centrale di Protezione, costituito da tre Direttori Tecnici Psicologi e da altro personale di supporto, ha svolto nel semestre in esame la consueta attività di assistenza e sostegno rivolta alla totalità della popolazione protetta. Ha effettuato colloqui di orientamento e sostegno sia presso la sede di Roma che nell'ambito delle missioni sul territorio nazionale.

Detti colloqui, come visto, hanno lo scopo di aiutare i destinatari a superare le difficoltà di adattamento al programma di protezione e, nel caso in cui vengano individuate situazioni che richiedono un supporto terapeutico, di attivare le forme di intervento più opportune.

Nel periodo 1° luglio-31 dicembre 2011 gli psicologi, nel corso delle **10** missioni effettuate, hanno incontrato **2** testimoni, **6** collaboratori, **10** familiari e **5** minori. Presso la sede di Roma si sono svolti colloqui con **3** testimoni, **6** collaboratori, **6** familiari e **4** minori.

In particolare, in alcuni casi di particolare gravità sia dal punto di vista della sicurezza personale che delle condizioni psicologiche degli

interessati, gli psicologi attuano delle modalità di assistenza diretta e costante, di concerto con i responsabili delle divisioni operative del Servizio Centrale di Protezione.

Per quanto riguarda i minori, sono proseguite l'analisi ed il monitoraggio delle problematiche specifiche legate a questa delicata fascia di popolazione protetta. Le osservazioni sono descritte nel successivo paragrafo *d*).

Contemporaneamente si è riaffermata l'opera di consolidamento della "rete" di contatti già avviati con specialisti operanti presso strutture pubbliche e convenzionate del settore sanitario ed assistenziale, al fine di coordinare ed ottimizzare le attività destinate alla popolazione protetta e garantire una continuità terapeutica anche in caso di trasferimento dei soggetti interessati in località protetta. Attualmente prosegue lo studio volto alla realizzazione di un programma di informatizzazione di tale rete di contatti distribuiti sul territorio nazionale.

Nel periodo in esame sono stati effettuati 6 incontri con tali specialisti e con i responsabili dei servizi e delle strutture pubbliche, oltre all'attivazione di circa 160 nuovi contatti.

E' proseguita inoltre l'attività di selezione del personale della Polizia di Stato: nel periodo luglio-dicembre 2011 sono stati valutati 12 candidati per l'accesso al Servizio Centrale di Protezione ed ai Nuclei Operativi di Protezione.

Si è dato, altresì, seguito all'attività di formazione del personale in ambito psicologico. A tal proposito è stato ulteriormente approfondito un considerevole programma didattico rivolto al personale del Servizio Centrale di Protezione, dei Nuclei Operativi di Protezione e degli organi Polizia Territoriale sugli aspetti psicologici di particolare rilevanza per le competenze richieste agli operatori nella gestione della popolazione protetta. Un ulteriore approfondimento al riguardo sarà fornito nel Capitolo 5.

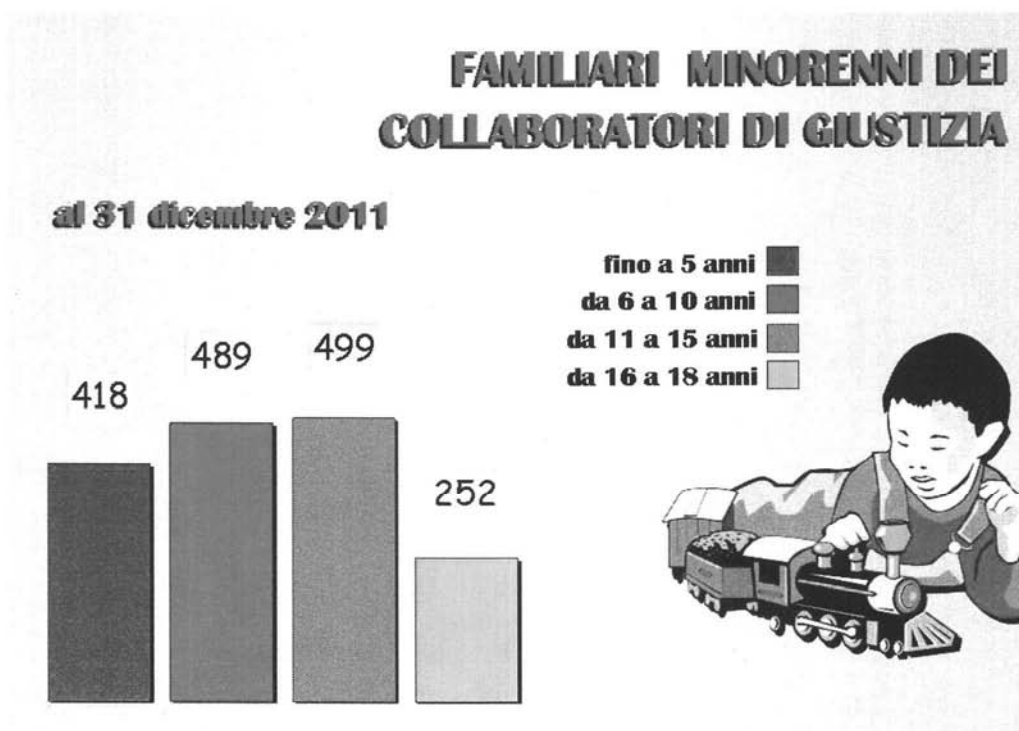
Infine si è conclusa l'attività di studio e ricerca per la "Elaborazione e stesura del profilo professionale e psicoattitudinale dell'operatore S.C.P.

e N.O.P.”. La successiva attività ha permesso di confermare le caratteristiche psicologiche individuali necessarie per assolvere in maniera efficace i peculiari compiti dell’operatore del settore protezione. Il controllo effettuato ha consentito di riaffermare l’utilità della guida elaborata per la selezione del personale della Polizia di Stato da assegnare al Servizio Centrale di Protezione ed ai suoi Nuclei periferici.

Al fine di ampliare le esperienze, gli psicologi di questo Servizio proseguono la collaborazione con altri centri e strutture della Polizia di Stato nelle attività diagnostiche, terapeutiche e di formazione, attivando nuovi progetti e ricerche finalizzate all’individuazione di modalità di azione sempre più aggiornate.

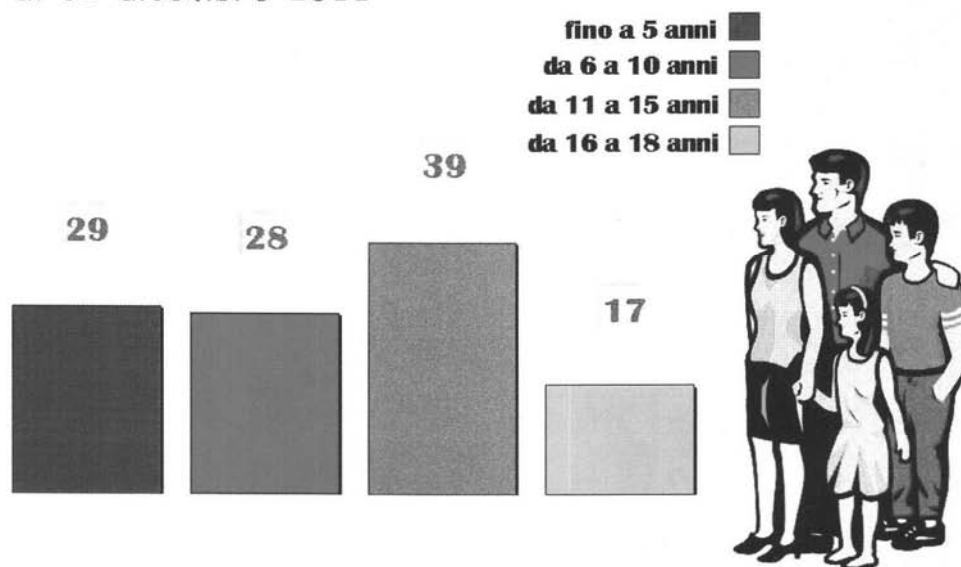
d) I minori

Come già osservato in precedenza, i minori costituiscono la fascia di popolazione protetta numericamente più rilevante: al 31 dicembre 2011, su un totale di 4390 soggetti tutelati, risultano **1771** elementi familiari minorenni di testimoni e collaboratori, a cui bisogna aggiungere **un** titolare di programma inserito come testimone.



FAMILIARI MINORENNI DEI TESTIMONI

al 31 dicembre 2011



Nella fascia d'età tra 0 e 5 anni sono inseriti **447** minori; la fascia tra 6 e 10 anni ne comprende **517**; **538** minori hanno tra 11 e 15 anni; infine, **269** elementi hanno un'età compresa tra 16 e 18 anni.

Considerato che la maggior parte dei minori è in età scolare, il Servizio Centrale di Protezione deve porre la consueta particolare attenzione affinché i ragazzi abbiano la possibilità di accedere all'istruzione di ogni ordine e grado anche in località protetta.



Nel semestre

in esame sono state effettuate 59 nuove iscrizioni alla scuola materna, 104 alle elementari, 89 alle medie inferiori, 63 alle superiori e 6 immatricolazioni presso le Università.

Gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione prestano costante attenzione al monitoraggio di questo delicatissimo segmento della popolazione protetta. Durante le visite ed i colloqui con i minori sono state riscontrate diverse reazioni costanti che, pur non avendo un valore statistico, rappresentano il frutto di anni di osservazione ed esperienza diretta. Nei bambini emergono più di frequente reazioni come il rifiuto della situazione, problemi di socializzazione e comportamentali, chiusura verso l'esterno; negli adolescenti le reazioni più comuni sono rifiuto della situazione e/o dei genitori, problemi di socializzazione, abbandoni scolastici, introversione, opposività-aggressività, devianza, fughe, gravidanze precoci.

e) Il reinserimento socio-lavorativo

Il reinserimento sociale dei soggetti tutelati rappresenta l'obiettivo finale dei programmi di protezione che, a norma di legge, hanno una scadenza.

Il problema si delinea in maniera differente in base alla natura del titolare del programma di protezione: per i collaboratori di giustizia il reinserimento passa dalla rescissione dei legami con il proprio passato criminale all'avviamento di attività lecite; per i testimoni esso va affrontato in termini di ripristino delle condizioni di vita antecedenti all'ingresso nel programma di protezione.

Attualmente non esistono canali preferenziali per l'avviamento al lavoro delle persone sotto protezione ma il Servizio Centrale di Protezione, tramite la sezione lavoro, si adopera in tal senso cercando di individuare le opportunità lavorative e di formazione professionale e provvedendo, nel rispetto della sicurezza dei tutelati, ad espletare tutte le pratiche burocratiche necessarie.

Nel semestre in esame hanno trovato un'occupazione lavorativa 5 collaboratori e 11 loro familiari, prevalentemente nei settori dei pubblici esercizi e dei servizi.

Il D.M. 13.05.2005 N. 138, approvato in esecuzione dell'art. 13, comma 8, della legge 82/91, ha stabilito misure per la conservazione del posto di lavoro dei soggetti tutelati. I collaboratori di giustizia, se dipendenti pubblici, vengono collocati in aspettativa non retribuita; i testimoni hanno diritto ai versamenti degli oneri contributivi da parte dell'amministrazione di provenienza; se dipendenti privati conservano il posto di lavoro, con sospensione degli oneri retributivi e previdenziali a carico del datore di lavoro fino al rientro in servizio. Nel periodo luglio-dicembre 2011 sono stati collocati in aspettativa 2 soggetti.

Inoltre i dipendenti pubblici possono chiedere l'assegnazione in via temporanea ad altra sede di servizio dell'Amministrazione di appartenenza ovvero, se ciò non fosse possibile, il distacco o comando presso altra Amministrazione o Ente Pubblico. I dipendenti privati possono richiedere il loro trasferimento in altra sede della medesima azienda e, in ogni caso, il Servizio Centrale di Protezione provvede a rimborsare loro gli importi dei contributi volontari da essi versati agli altri enti previdenziali, relativi al periodo in cui non hanno potuto svolgere attività lavorativa. In questo semestre non è stato perfezionato nessun trasferimento lavorativo.

Occorre sottolineare che il documento di copertura crea diversi problemi di ordine pratico ai fini dell'accesso al lavoro, in quanto non è utilizzabile né per l'apertura di un conto corrente per l'accredito dei trattamenti economici né per la comunicazione del domicilio per le visite mediche fiscali. Per ottemperare a tali difficoltà, alcuni collaboratori sono stati autorizzati a lavorare con i loro veri nomi, dopo aver accertato la sussistenza delle necessarie condizioni di sicurezza.

Un consolidato strumento di reinserimento socio-economico è costituito dalla capitalizzazione delle misure assistenziali, che ha trovato riconoscimento normativo nell'art. 10, comma 15, del Regolamento sulle speciali misure di protezione, approvato con Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161.

Le capitalizzazioni hanno consentito a numerosi collaboratori e testimoni di uscire dal programma di protezione, mantenendo le sole misure di sicurezza limitate agli impegni dibattimentali, ed hanno permesso loro di porre le basi per il raggiungimento dell'autonomia economica.

La capitalizzazione viene adottata dopo aver acquisito il consenso degli interessati e previo parere favorevole dell' Autorità Giudiziaria proponente. Occorre sottolineare che tale strumento non ha assolutamente finalità di mera liquidazione né tantomeno di compenso, bensì di sostegno economico per chi ha presentato concreti e documentati progetti lavorativi.

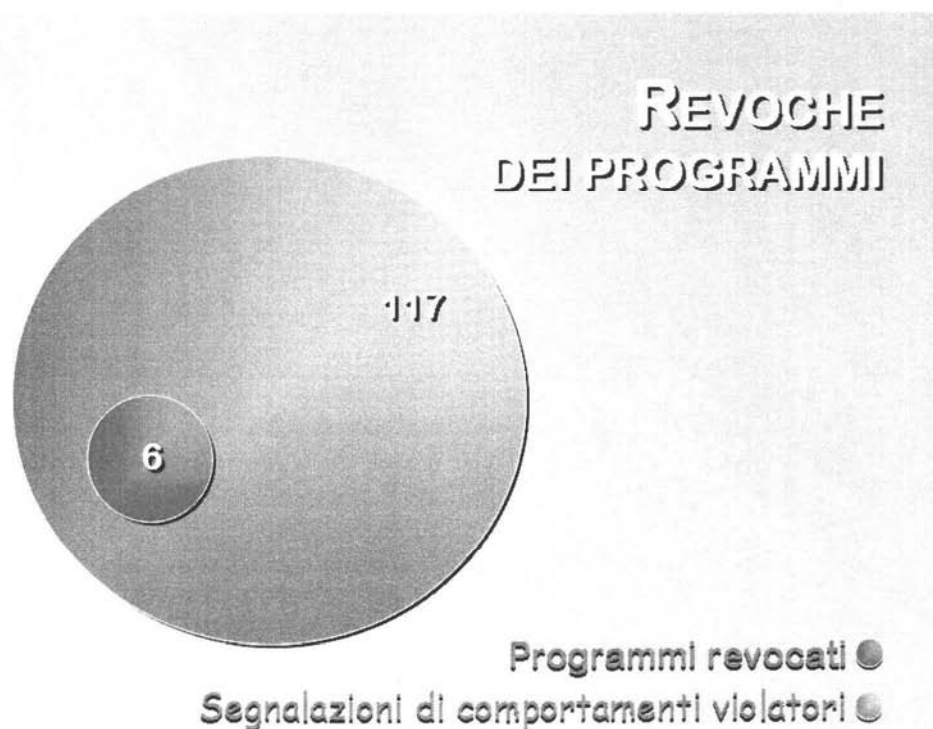
Nel secondo semestre del 2011 è stata disposta la capitalizzazione delle misure assistenziali in favore di tre testimoni.

CAPITOLO III

LE VIOLAZIONI E LE REVOCHE DEI PROGRAMMI

Alla base del sistema tutorio si pone il rispetto di norme comportamentali volte a garantire l'incolumità e la riservatezza dei beneficiari delle speciali misure di protezione. Conseguentemente i soggetti tutelati, all'atto della sottoscrizione del programma di protezione, vengono messi a conoscenza degli obblighi che dovranno rispettare e contestualmente invitati ad esprimere una formale accettazione, nella consapevolezza che eventuali violazioni al codice comportamentale potranno avere, come ultima conseguenza, la revoca delle misure tutorie.

Il Servizio Centrale di Protezione svolge la sua attività di controllo segnalando alla Commissione Centrale tutti i comportamenti non consoni tenuti dalla popolazione protetta. Nel secondo semestre del 2011 sono state inviate complessivamente **117** segnalazioni, di cui **99** hanno riguardato mere violazioni al codice comportamentale e **18** reati di vario genere.



Al termine di una complessa istruttoria, l'attività sanzionatoria della Commissione Centrale si è concretizzata, nel semestre in esame, nella revoca di **6** programmi di protezione per collaboratori di giustizia e loro familiari. Per i testimoni non sono stati adottati provvedimenti in tal senso.

La revoca viene adottata, previa acquisizione dei pareri dell'Autorità Giudiziaria proponente e della Procura Nazionale Antimafia, con provvedimento motivato notificato all'interessato, il quale entro 60 giorni può presentare ricorso al giudice amministrativo al fine di ottenere l'annullamento dell'atto.

La materia dei ricorsi amministrativi di cui alla normativa della legge n. 1034/71, con la quale sono stati istituiti i Tribunali Amministrativi Regionali, è stata riorganizzata con la legge n. 205/2000 e con il successivo Decreto Legislativo n. 104/2010, contenente il nuovo codice del processo amministrativo.

In attuazione delle nuove disposizioni, il provvedimento della Commissione Centrale rimane sospeso unicamente nelle more dei termini di presentazione del ricorso al giudice amministrativo e dell'eventuale decisione cautelare del giudice, qualora richiesta, e non più nelle more della decisione di merito come avveniva in precedenza.

Nel semestre in esame sono stati presentati al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio **19** ricorsi avverso i provvedimenti di revoca del programma di protezione.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

La legge n. 45/2001 ha introdotto una differenziazione sostanziale tra lo “status” di collaboratore di giustizia e quello di testimone: il testimone è colui che rispetto ai delitti che denuncia riveste esclusivamente il ruolo di persona offesa o informata sui fatti e, contestualmente, non deve essere soggetto a misure di prevenzione.

Sulla base di tale distinzione, le misure assistenziali destinate ai testimoni hanno una portata più ampia rispetto a quanto previsto per i collaboratori di giustizia, in quanto l’obiettivo primario, oltre alla salvaguardia dell’incolumità personale, è il mantenimento del tenore di vita condotto prima della scelta testimoniale.

Per limitare nella misura massima i disagi della vita sotto protezione, qualora sussistano gli imprescindibili requisiti di sicurezza, i testimoni possono beneficiare delle misure tutorie in località d’origine, evitando in tal modo lo stress del trasferimento in località protetta e dell’abbandono della propria abitazione e dell’attività lavorativa. Alla data del 31.12.2011 su **88** testimoni censiti **16** risultano protetti in località d’origine.

Nei casi in cui la percentuale di rischio per l’incolumità del testimone è talmente elevata da rendere imprescindibile il trasferimento in località protetta, la normativa prevede, in aggiunta ai contributi mensili, delle erogazioni *una tantum* destinate a soddisfare bisogni di varia natura come l’acquisto di vestiario, di materiale didattico, di mobili, i viaggi, le cure mediche ed odontoiatriche, ecc.. Inoltre è prevista la corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, conseguente alla cessazione lavorativa, a meno che l’interessato non abbia precedentemente avuto accesso alle elargizioni antiracket disciplinate dalla legge n. 144/1999. Nel semestre in esame **un** solo testimone ha beneficiato del fondo antiracket.

Nell’ottica del mantenimento di un tenore di vita dignitoso anche in località protetta, il legislatore ha inteso favorire in tutti i modi il reinserimento socio lavorativo dei testimoni. Ai dipendenti pubblici si garantisce il mantenimento del posto di lavoro mediante il collocamento in

aspettativa non retribuita od il trasferimento presso un'altra Amministrazione Pubblica. I dipendenti privati possono richiedere il rimborso dei contributi volontari da essi versati per tutto il periodo in cui non hanno potuto svolgere attività lavorativa.

Inoltre è in vigore una convenzione tra il Dipartimento di Pubblica Sicurezza ed un Istituto di Credito che consente ai testimoni di ottenere dei finanziamenti a tasso agevolato per acquistare immobili o avviare attività lavorative.

Tuttavia, come già osservato in precedenza, lo strumento migliore ai fini del reinserimento sociale è la capitalizzazione delle misure assistenziali che, per i testimoni, viene calcolata sommando l'importo degli assegni mensili corrispondenti ad un periodo massimo di dieci anni. Nel semestre in esame la Commissione Centrale ha disposto la capitalizzazione per 3 testimoni, mentre 4 di loro hanno potuto beneficiare di anticipi su capitalizzazioni deliberate in precedenza.

I testimoni possono altresì, richiedere l'accertamento del cosiddetto "Danno Biologico" subito a seguito dell'ingresso nel circuito tutorio. In base agli accordi sottoscritti tra il Dipartimento di Pubblica Sicurezza e l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale è possibile, per il tramite del Servizio di Consulenza in campo sanitario e medico-legale di tale Istituto, accertare e quantificare il danno patito, che viene liquidato come voce aggiuntiva alla capitalizzazione delle misure assistenziali.

Ciononostante, si è riscontrato che l'elargizione di ingenti somme di denaro non è quasi mai sufficiente ad alleviare il disagio in cui si vengono a trovare i testimoni, che spesso lamentano una sensazione di abbandono da parte delle Istituzioni o comunque uno stato di isolamento nel nuovo contesto sociale in cui si ritrovano catapultati. E' opportuno intensificare l'attività di sostegno psicologico, al fine di valutare accuratamente le personalità dei soggetti interessati e di individuare delle idonee soluzioni in base alle loro capacità di adattamento alle nuove situazioni, per fare in modo che l'ingresso nel circuito tutorio non si traduca in una penalizzazione della vita sociale e lavorativa.

CAPITOLO V

LA FORMAZIONE DEL PERSONALE

La particolarità delle problematiche in materia di gestione della popolazione protetta ha posto l'accento sulla necessità di migliorare la professionalità degli operatori del settore, sia del Servizio Centrale di Protezione e delle sue Unità periferiche che dei referenti territoriali.

Riguardo alla formazione, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione hanno prima realizzato e successivamente approfondito un programma didattico su tematiche specifiche attinenti l'assistenza psicologica ed altri argomenti di particolare rilevanza per le competenze professionali richieste agli operatori del settore.

In particolare, dal 4 all'8 luglio 2011, si è svolto il "3° corso di aggiornamento sugli aspetti psicologici, istituzionali e relazionali nella gestione della popolazione protetta per Funzionari e Ufficiali del Servizio Centrale di Protezione e dei Nuclei Operativi di Protezione", presso la Scuola Superiore Interforze del Ministero dell'Interno.

Inoltre, dal 22 al 24 novembre 2011 si è svolto il "corso di formazione per Funzionari e Ufficiali delle Forze di Polizia con funzione di referente territoriale per i testimoni e collaboratori di giustizia", presso l'Istituto per Sovrintendenti e di Perfezionamento per Ispettori della Polizia di Stato di Nettuno.

CONCLUSIONI

Come anticipato nella premessa la presente relazione, sui programmi di protezione sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione che il Signor Ministro dell'Interno presenta al Parlamento, vuole fornire al lettore una sorta di "fotografia" che non si limiti ad una mera informazione statistica ma focalizzi anche i punti di criticità affinché le Autorità competenti possano fornire eventuali soluzioni migliorative.

Preliminarmente giova evidenziare che il numero dei titolari del programma di protezione è in costante aumento, secondo ritmi elevati che si mantengono tali ormai da qualche decennio; l'esame del semestre in corso dimostra che la presenza collaboratori è cresciuta sensibilmente non solo rispetto al semestre precedente ma anche a tutto l'anno passato; anche per i testimoni si registra un lieve aumento raggiungendo il tetto di 88 unità, mai toccato negli anni passati.

L'insieme della popolazione protetta, nel periodo in esame, si è attestata a 5390 unità con un costo di esercizio di quasi 49 milioni di euro. La drastica riduzione di fondi ha messo a dura prova la funzionalità dell'Ufficio chiamato a garantire la sicurezza, l'assistenza ed il reinserimento sociale delle persone sottoposte al programma di protezione.

L'esperienza maturata in oltre vent'anni di esercizio evidenzia l'esigenza di un'azione innovativa che eviti il ristagno della popolazione protetta incoraggiando il c.d. "turnover" con la conseguente disponibilità di nuove immissioni.

In primo luogo va posto l'accento sulla capitalizzazione che, ad oggi, rappresenta lo strumento naturale di fuoriuscita dal programma; essa consiste in un contributo economico straordinario deliberato dalla Commissione Centrale ex art. 10 Legge 82/91 per favorire il reinserimento socio-lavorativo delle persone sotto protezione.

Tale strumento, come è possibile verificare dall'analisi dei dati, non è stato sufficientemente utilizzato proprio per la carenza di finanziamenti che sono stati distratti, *obtorto collo* a favore della gestione corrente.

Ciò comporta la permanenza nel programma di protezione anche di coloro che non posseggono più i requisiti, ma restano parcheggiati nel sistema in attesa della disponibilità economica implicando, inoltre, una maggiore spesa per il mantenimento forzato di interi nuclei familiari nel programma.

Un'altra causa di ristagno nel sistema di protezione va ricercata negli impegni di giustizia cui i collaboratori sono chiamati ad assolvere; il numero e la lunghezza dei processi, che richiedono nel dibattito la conferma delle dichiarazioni, rende necessaria la proroga del programma di protezione, in quanto il pericolo per il collaboratore continua a mantenersi elevato.

Anche le difficoltà nel reinserimento sociale rischiano di protrarre oltre il necessario la permanenza nel programma di protezione. Esse sono legate, specie per i collaboratori, alle problematiche lavorative ed alla documentazione di copertura per il limitato uso consentito.

In conclusione è di immediata evidenza che il sistema di protezione, pur utilizzando nel modo più corretto ed efficace gli strumenti giuridici in vigore, necessita, oltre agli apporti finanziari, miglioramenti anche normativi che possano evitare, come detto, il ristagno della popolazione protetta e nel contempo agevolare il "turnover" della stessa.

