

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCI

n. 2

R E L A Z I O N E

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

(Anno 2021)

(Articolo 16 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e articolo 27 della legge 11 gennaio 2018, n. 6)

Presentata dal Ministro dell'interno

(LAMORGESE)

Trasmessa alla Presidenza il 16 luglio 2022

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

Introduzione.....	5
PARTE PRIMA	9
LA COMMISSIONE CENTRALE PER LA DEFINIZIONE E L'APPLICAZIONE DELLE SPECIALI MISURE DI PROTEZIONE	9
1. L'attività della Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione nell'anno 2021	10
1.1. L'andamento del fenomeno	10
1.2. La ripartizione per Procure dei testimoni e dei collaboratori di giustizia.	14
2. Le nuove prospettive della protezione	17
2.1. Il cambiamento delle generalità.....	19
2.2. Il testimone di giustizia.....	21
2.3. Gli strumenti per il sostegno alle imprese dei protetti	22
3. L'attività regolatoria della Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione.....	24
3.1. Delibera di massima in materia di revoca delle speciali misure di protezione	30
4. La Segreteria tecnica della Commissione centrale.....	33
PARTE SECONDA	37
IL SISTEMA DELLA PROTEZIONE	37
1. Le misure tutorie.....	38
1.1. I documenti di copertura e il cambiamento delle generalità	38
1.2. Le scorte e gli accompagnamenti	46
2. Le misure assistenziali	47
2.1. L'assistenza sanitaria	47
2.2. L'assistenza psicologica.....	51
2.3. I minori sotto protezione	56
3. Il reinserimento socio-lavorativo	58
4. L'attività della II Divisione "Testimoni di giustizia"	65
5. L'attività della III Divisione "Collaboratori di giustizia"	67
6. I Nuclei Operativi di protezione	67
7. L'assistenza economica.....	69
8. La selezione e la formazione del personale	76
PARTE TERZA	79
LE NUOVE SFIDE DELLA PROTEZIONE.....	79
1. I nuovi progetti	80
2. Smart borders dell'Unione europea e rischio biometrico correlato per la protezione dei soggetti tutelati	84
3. Internet e i social network	86
4. L'impatto del Coronavirus sul sistema di protezione: la situazione italiana e quella a livello internazionale.....	88
5. Tendenze	89
6. Accesso alle informazioni e ai dati	90
7. L'impatto psicologico dell'isolamento.....	90
8. Nuove sfide.....	91
APPENDICE 1	95
LE DELIBERE DI MASSIMA.....	95

APPENDICE 2.....	119
I DATI STATISTICI.....	119
I SEMESTRE 2019	121
II SEMESTRE 2019	130
I SEMESTRE 2020	139
II SEMESTRE 2020	148
I SEMESTRE 2021	157
II SEMESTRE 2021	166

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Introduzione

La presente Relazione intende fornire una analitica informativa su caratteristiche e finalità del sistema tutorio, offrendo uno strumento di comprensione delle attività svolte a beneficio di testimoni e collaboratori di giustizia dai principali attori: la Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione e il Servizio Centrale di Protezione.

Corredata da un'ampia base di dati statistici, la Relazione vuole rappresentare uno strumento offerto al Parlamento e ai cittadini per una più approfondita conoscenza dell'operato della Commissione e del Servizio Centrale, rispetto al fenomeno considerato nella sua complessità.

Quale terminale del processo decisionale, la Commissione svolge una attività di sintesi, che non è solo di carattere amministrativo, in quanto essa è destinataria di un enorme patrimonio informativo sulle posizioni di testimoni e collaboratori di giustizia, proveniente sia dalle DDA - cui compete la proposta di ammissione alle misure tutorie - sia dal Servizio Centrale di Protezione.

Tale attività si declina anche nella definizione di linee di indirizzo e strategie di azione volte ad implementare gli attuali punti di forza del sistema e a superare, in chiave prospettica, le criticità emerse, nella consapevolezza che al centro del sistema di protezione ci sia la vita di persone e delle loro famiglie.

In questo senso, la Commissione non si è limitata ad una gestione burocratica delle singole posizioni, bensì ha svolto un costante esercizio di analisi delle fattispecie concrete, testimoniali e collaborative, che ha reso evidente l'esigenza di enucleare le problematiche di più ampio rilievo rispetto alle quali il Collegio, a legislazione vigente e sulla base dei consolidati arresti giurisprudenziali, si è impegnato a delineare un quadro di riferimento regolatorio e operativo capace di migliorare l'efficacia dell'intero impianto.

A tal fine, lo strumento adottato è stato quello delle delibere di massima, atti di indirizzo di carattere generale nei quali sono stati cristallizzati criteri orientativi per l'esercizio degli spazi di discrezionalità, allo scopo di assicurare uniformità decisionale e parità di trattamento, presupposti per un sistema di protezione serio, rigoroso, credibile ed equo nelle forme e nelle modalità applicative.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Nel 2021 sono state approvate sei delibere di massima, concernenti, rispettivamente, i requisiti per l'ammissione al programma speciale di protezione, la definizione dello *status* di testimone di giustizia, il cambiamento delle generalità, i documenti di copertura, la revoca delle misure tutorie e la figura del "referente" del testimone di giustizia.

Nell'ambito di una riflessione più ampia sulle prospettive per la tenuta del sistema, l'attenzione del Collegio si è concentrata sulla costruzione di paradigmi di azione destinati a promuovere i fattori di qualificazione ed efficienza dell'apparato di tutela. Si è partiti dalla consapevolezza di dover realizzare una più rigorosa selezione nell'accesso alle misure speciali, per affinare progressivamente gli strumenti di tutela apprestati dall'ordinamento, con l'obiettivo di renderli sempre più flessibili e capaci di adattarsi in modo duttile alle eterogenee situazioni che possono presentarsi.

L'impegno a preservare l'incolumità dei protetti, ad assisterli economicamente e a sostenerli nel processo di reinserimento socio-lavorativo, si è confermato l'asse portante di ogni scelta della Commissione centrale, in un'ottica di affermazione valoriale per ogni persona ammessa al programma, oltre che, in relazione ai collaboratori, di attenzione ad un recupero del senso della legalità.

L'esigenza di una protezione piena ed efficace si è costantemente accompagnata ad un'analisi di economicità delle misure adottate, tesa ad una efficiente allocazione delle risorse pubbliche, nella piena consapevolezza che una qualità di servizi adeguata comporta costi significativi, in termini sia di risorse finanziarie che umane e strumentali.

Tra gli obiettivi perseguiti rientra quello di una sempre maggiore responsabilizzazione dei protetti ed acquisire consapevolezza di essere titolari di diritti e destinatari di doveri, più che beneficiari di "assistenza", nell'ambito di un processo di affrancamento dai circuiti criminali sostenuto dallo Stato e da tutti gli attori del sistema di protezione. Tale riflessione ha evidenziato l'opportunità di un ampliamento degli spazi di interlocuzione con i protetti, allo scopo di renderli maggiormente consapevoli delle prerogative connesse al loro *status* e dei relativi obblighi.

Fine ultimo di questa attività è far sì che ciascun tutelato possa sentirsi protagonista attivo di un'importantissima scelta collaborativa e testimoniale, rispetto alla quale lo Stato ha il compito di assicurare protezione, sostegno e assistenza.

A fronte della constatazione che taluni protetti, anche fra coloro che sono fuoriusciti da diverso tempo dal circuito tutorio, hanno fatto ricorso ai *media* per dare una

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

rappresentazione parziale e a volte distorta del sistema, è parso necessario rendere noto con l'attività della Commissione anche il quadro di riferimento regolatorio di cui si è dotata per assicurare uniformità decisionale e parità di trattamento.

Al riguardo, non possono che stigmatizzarsi le sempre più frequenti iniziative mediatiche arbitrariamente assunte da taluni collaboratori e testimoni, che hanno riferito pubblicamente asserite criticità del sistema di protezione, rilasciando interviste dal contenuto che si è prestato a facili strumentalizzazioni, con il rischio di restituire all'opinione pubblica un'immagine mistificata del funzionamento del sistema¹.

In tal senso, si ritiene che questa Relazione possa costituire il migliore strumento conoscitivo apprestato dalla Legge per delineare un quadro fedele del sistema e della sua rispondenza alle istanze di tutela dei destinatari. Ciò anche in considerazione della decisione di non fornire una risposta immediata e altrettanto "pubblica" alle richiamate esternazioni, stante la linea di assoluta riservatezza cui la Commissione centrale, dalla sua istituzione, si è sempre attenuta, in ossequio alla delicatezza delle posizioni trattate.

Preme dunque evidenziare che la credibilità del sistema rischia di incrinarsi a fronte di una comunicazione che a volte assume toni tendenziosi o, peggio, di vera e propria disinformazione, rispetto ad un sistema tutorio che comunque si è dimostrato capace di corrispondere alle diversificate istanze di tutela.

Si è registrato al contempo un particolare interessamento alle problematiche concernenti il sistema della protezione da parte della *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*, presso la quale si sono tenute specifiche audizioni.

In questo quadro, la Commissione centrale ha inteso avviare con la predetta Commissione parlamentare rapporti di scambio e condivisione di informazioni in merito alle questioni di carattere generale e di interesse comune. Ciò nel rispetto delle

¹ Giova precisare in proposito che i collaboratori e i testimoni di giustizia, nel sottoscrivere le speciali misure di protezione, si impegnano, fra l'altro, a non rilasciare a soggetti diversi dall'autorità giudiziaria, dalle Forze di polizia e dal proprio difensore dichiarazioni concernenti fatti comunque di interesse per i procedimenti, in relazione ai quali ha prestato o presta la collaborazione, ed a non incontrare né a contattare, con qualunque mezzo o tramite, pregiudicati, né, salva autorizzazione dell'autorità giudiziaria quando ricorrano gravi esigenze inerenti alla vita familiare, persone che collaborano con la giustizia. Ciò in conformità a quanto previsto dall'art. 12, comma 2 lett. d), della legge n. 82/91. La materia è stata disciplinata con apposita delibera di massima della Commissione centrale del 6 aprile 2005, con la quale è stata riconosciuta la possibilità di rilasciare interviste o dichiarazioni a soggetti terzi, a condizione che ricorrano finalità di studio o di ricerca (relativamente ai collaboratori) e di promozione della legalità (per i testimoni di giustizia). In tali casi, le interviste potranno essere effettuate soltanto previa espressa autorizzazione della Commissione, acquisito il parere incondizionatamente favorevole da parte dell'Autorità Giudiziaria proponente e della Direzione nazionale Antimafia e antiterrorismo. L'inosservanza di tali prescrizioni può comportare la modifica e la revoca delle misure di protezione, ai sensi dell'art. 13 quater, comma 2, della legge n. 82/91.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

distinte prerogative attribuite a ciascuno degli organismi, estrinsecantesi principalmente nei poteri conoscitivi e di indagine in capo alla Commissione parlamentare e nella facoltà della Commissione centrale di disporre singole audizioni dei testimoni che ne facciano richiesta.

Infine, non può sottacersi che l'esperienza della Commissione centrale ha fatto emergere numerosi punti di criticità del vigente impianto normativo. Anche lo strumento della delibera di massima, sostanzialmente rivolta a sciogliere nodi interpretativi della normativa primaria e regolamentare, non sempre consente di fornire la soluzione di situazioni giuridiche che trovano la loro disciplina in norme risalenti, pensate per una platea di beneficiari meno numerosa e una realtà sociale ed economica differente. Conseguentemente, la Relazione propone alcuni spunti di riflessione in merito a talune tematiche che richiedono un aggiornamento in vista di una rivisitazione organica della materia.

A tale riflessione ha certamente contribuito l'attività svolta dalla Segreteria tecnica della Commissione centrale alla quale, nel contesto di una revisione generale dell'assetto organizzativo del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è stato attribuito il rango di struttura di livello dirigenziale non generale, con un ruolo sempre più autonomo e rilevante, sia nel supporto alle attività del Collegio e del suo Presidente, sia nella cura del contenzioso, oltre che nelle relazioni con le Procure e il Servizio Centrale di Protezione.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

PARTE PRIMA

LA COMMISSIONE CENTRALE PER LA DEFINIZIONE E L'APPLICAZIONE DELLE SPECIALI MISURE DI PROTEZIONE

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1. L'attività della Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione nell'anno 2021

I fascicoli incardinati presso la Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione sono complessivamente 5238 in relazione al totale della popolazione protetta, che è pari, al 31 dicembre 2021, a 4755 unità tra collaboratori (949) e testimoni di giustizia (56) e relativi familiari.

Nel corso dell'anno 2021, la Commissione centrale ha tenuto 44 riunioni, all'esito delle quali sono stati adottati 1956 provvedimenti, di cui 1716 delibere relative ai collaboratori e 240 riguardanti i testimoni.

Nel corso delle predette sedute, sono stati auditi 4 testimoni e 2 collaboratori.

Il dato certamente più rilevante afferisce alle delibere aventi ad oggetto l'ammissione al piano provvisorio di protezione dei collaboratori di giustizia, pari a 83, e al Programma speciale di protezione, ugualmente pari a 83 collaboratori ammessi.

Con riferimento ai testimoni, nel periodo indicato, la Commissione ha emesso 4 delibere di ammissione al piano provvisorio di protezione e 6 delibere di ammissione al programma speciale di protezione.

Il ritmo particolarmente intenso dell'attività della Commissione nel corso del 2021 emerge, inoltre, dal dato relativo alle verifiche delle misure di protezione pari a 364 per i collaboratori di giustizia e a 13 per i testimoni di giustizia.

Avverso i provvedimenti adottati dalla Commissione risultano presentati 54 ricorsi innanzi al T.A.R. Lazio e 14 innanzi al Consiglio di Stato. A tale proposito, appare utile ricordare che nel corso del 2021 il T.A.R. del Lazio ha respinto quasi l'86% dei ricorsi presentati per richiedere l'annullamento delle delibere - confermando il legittimo operato della Commissione - mentre ha rigettato il 66% delle richieste di sospensione cautelare. Il Consiglio di Stato ha respinto tutte le richieste di sospensiva presentate nell'anno 2021.

1.1. L'andamento del fenomeno

Alla data del 30 giugno 2019, risultavano sotto protezione 52 **testimoni**, con relativi 188 familiari, per un totale di 240 persone, mentre al 31 dicembre 2019 erano 53 i testimoni di giustizia con 179 familiari, per un totale di 232 tutelati. Al 30 giugno 2020 i dati erano i seguenti: 52 testimoni di giustizia, 182 familiari, per un totale di 234 tutelati. Al 31

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

dicembre 2020 i testimoni sotto protezione erano 55 ed i loro familiari 177, per un totale di 232 tutelati.

Con riferimento all'anno 2021, nel primo semestre i dati erano i seguenti: 52 testimoni e 186 familiari per un totale di 238 tutelati; nel secondo semestre del 2021 sono 56 i testimoni e 209 i familiari per un totale di 265 unità.

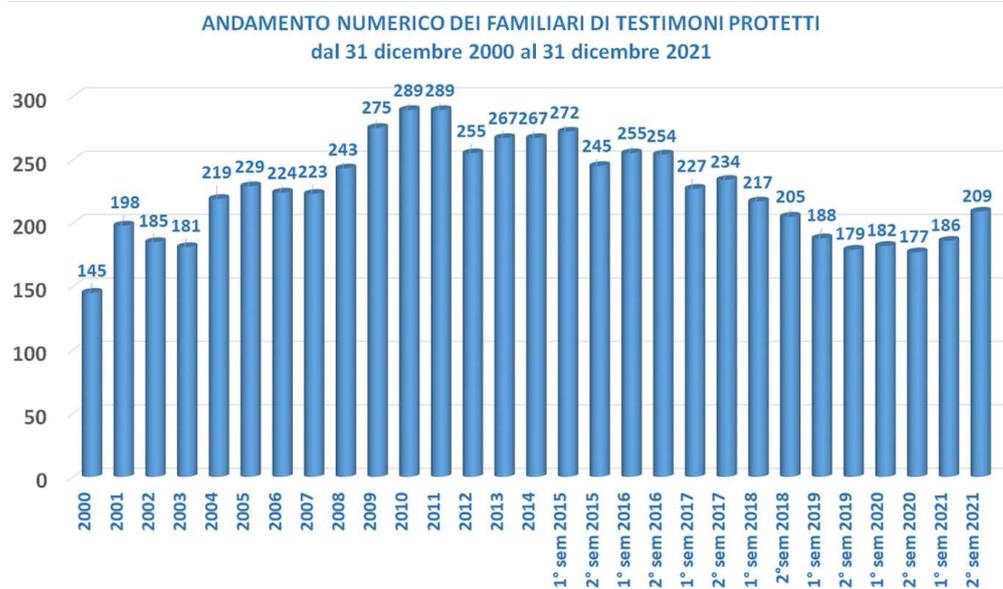
Per quanto riguarda i **collaboratori di giustizia**, alla data del 30 giugno 2019, risultavano sotto protezione 1.173 collaboratori di giustizia, con i relativi 4.478 familiari, per un totale di 5.651 persone, mentre al 31 dicembre 2019, erano 1.112 i collaboratori di giustizia con 4.181 familiari, per un totale di 5.293 tutelati; alla data del 30 giugno 2020 risultavano in protezione 1.070 collaboratori di giustizia e 3.979 familiari per un totale di 5.049 protetti; al 31 dicembre 2020 i collaboratori ammontavano a 1.007 ed i loro familiari a 3.776, per un totale di 4.783 tutelati; infine, al 30 giugno 2021 risultavano in protezione 971 collaboratori e 3.653 loro familiari, mentre alla data del 31 dicembre 2021 sotto protezione risultavano 949 collaboratori e 3.541 familiari. Circa 1.600 di essi, peraltro, sono minori, con le conseguenti, peculiari criticità connesse con i bisogni basilari di assistenza ovvero con specifiche problematiche e forme di insicurezza o, ancora, con vere e proprie situazioni di disagio².

Come emerge dalla lettura dei successivi grafici, dalla costituzione del sistema di protezione, la consistenza della popolazione protetta ha subito un andamento variabile. I numeri più bassi sono stati registrati nel triennio 2006-2008, per poi crescere fino a raggiungere il picco nel 2016. Da circa tre anni l'andamento si è stabilizzato, con limitati scostamenti da un semestre all'altro, sebbene sia in costante diminuzione.

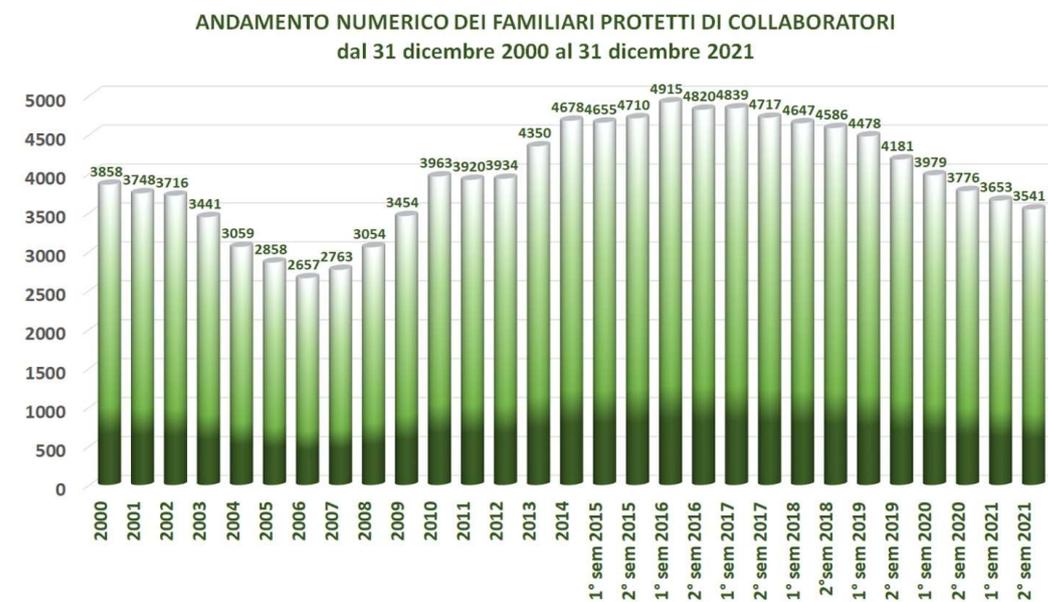
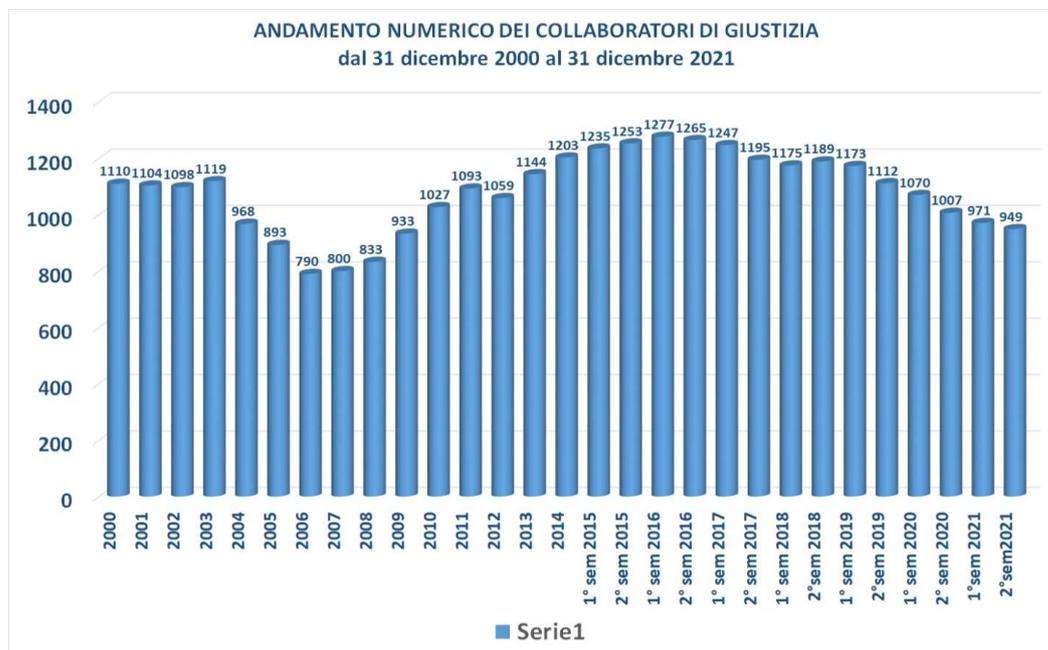
² Come meglio specificato in seguito, proprio le questioni attinenti al disagio psicologico (dei minori e degli adulti) sono oggetto di particolare attenzione da parte del Servizio Centrale di Protezione, nella consapevolezza che il mantenimento di un adeguato equilibrio psicologico facilita la permanenza nel sistema di protezione e agevola gli operatori nel loro compito di tutela e assistenza.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Andamento testimoni di giustizia e loro familiari al 31 dicembre 2021:



Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia



Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1.2. La ripartizione per Procure dei testimoni e dei collaboratori di giustizia.

Pare utile proporre un punto di situazione in ordine alle posizioni attualmente attive nell'ambito delle diverse Procure.

Per quanto riguarda i **collaboratori di giustizia**, la Direzione Distrettuale Antimafia che ha avanzato un maggior numero di proposte di ammissione al programma speciale di protezione è quella di **Napoli (290)**, con un tempo medio di permanenza sotto protezione di 10 anni (92%) e con picchi che arrivano a oltre 16 anni.

Altra D.D.A particolarmente attiva nelle proposte è quella di **Bari (170)**, con un tempo di permanenza media nel programma di 8 anni e con il 32% dei tutelati che è sottoposto a protezione da oltre 3 anni.

In Sicilia, la D.D.A di **Catania** ha proposto **94** soggetti, con una permanenza media di 5 anni, anche se 35 proposte risalgono al triennio 2017/2019, e 10 al 2015. La Direzione Distrettuale Antimafia di **Palermo** ha avanzato **67** proposte di ammissione, con una permanenza media di 5 anni, anche se il 32% del totale risulta sotto protezione da oltre 7 anni e si evidenzia un picco con 3 posizioni antecedenti al 2000. Per la D.D.A di **Caltanissetta** risultano **28** proposte, molte delle quali concentrate nel triennio 2009/2012 (10). L'ultima proposta predisposta risale all'anno 2019.

La Direzione Distrettuale Antimafia di **Messina (18)** ha incrementato il numero di proposte nell'ultimo triennio (40%). Antecedentemente le richieste di programma sono state mediamente una l'anno, tranne per il 2015 quando ne sono state avanzate 4.

La D.D.A di **Catanzaro** ha un carico di **88** soggetti: in questo caso però la permanenza media sotto protezione si attesta intorno ai 7 anni, con una maggiore concentrazione di ammissioni nel triennio 2012/2014 e negli anni 2018/19 (ben 21 proposte risalgono a tali anni). La D.D.A di **Reggio Calabria (55)** soggetti ha registrato un andamento costante di proposte a partire dal 2001 con una media di 2 o 3 ogni anno fino al 2014 quando si è avuto un notevole incremento, tanto che il 63% delle proposte sono concentrate negli ultimi 6 anni.

Da segnalare l'andamento del numero dei collaboratori in carico alla D.D.A di **Roma (42)** protetti, che ha avuto un'impennata a partire dal 2015 (il 76% delle proposte fanno riferimento agli ultimi 6 anni), anche se la permanenza media in protezione risulta di circa tre anni.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Così la D.D.A di **Lecce (17)**, a fronte di una media di una proposta l'anno dal 2001 ad oggi, nell'ultimo triennio ha avanzato il 38% del totale delle proposte.

La D.D.A di **Salerno (14)** mantiene sotto protezione una unità dal 1995. Il 50% dei soggetti è stato ammesso dal 2017.

Le altre Autorità giudiziarie proponenti, sono le seguenti:

D.D.A. Torino	9
D.D.A. Milano	8
D.D.A. Potenza	8
D.D.A. Venezia	6
D.D.A. Bologna	3
D.D.A. Brescia	5
D.D.A. Cagliari	3
D.D.A. Firenze	3
D.D.A. L'Aquila	3
D.D.A. Campobasso	1
Procura Repubblica Tribunale di Napoli	8
Procura Repubblica Tribunale di Roma	2
Procura Repubblica Tribunale di Palermo	2
Procura Repubblica Tribunale di Catania	2
Procura Repubblica Tribunale di Torino	1
Procura Repubblica Tribunale di Padova	1
Procura Repubblica Tribunale di Cosenza	1.

Per quanto riguarda i *testimoni*, invece, la DDA di **Catanzaro** ha **10** soggetti ammessi al programma. Il periodo più lungo di permanenza risale al 2005; il maggior numero di proposte si è avuto nel triennio 2011/2013 (40%).

La DDA di **Napoli** presenta un numero di **10** testimoni. Nel triennio 2019/2021, si è avuto il 70% delle proposte, mentre il periodo di permanenza più lungo è di 11 anni (1 unità).

la DDA di **Reggio Calabria** ha **8** protetti. Una proposta risale al 2001, mentre l'ultima ammissione è del 2017. L'andamento è stato omogeneo negli anni (in media 1 all'anno).

Per la DDA di **Bari**, con **5** unità, risulta che il 25% delle richieste di programma si è perfezionato nel 2019. La proposta più datata risale al 2011.

La DDA di **Catania** ha un numero di **4** testimoni. La prima proposta risale al 2002; la più recente è del 2019.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha **3** testimoni (Una del 2018, una nel 2019, una nel 2020). Stesso numero di soggetti (**3**) per quella di Catanzaro: qui la proposta più datata è del 2012, mentre due sono state presentate nel 2020.

Sono 2 i testimoni presso le procure di **Bari** (proposto nel 2021); **Palermo** (proposti nel 2017 e 2021); **Torre Annunziata** (entrambi proposti nel 2010).

Le restanti procure hanno in carico **un unico** testimone ammesso al programma:

Procura Repubblica Tribunale Benevento (2010);

Procura Repubblica Tribunale Palmi (2016);

Procura Repubblica Tribunale Milano (2018);

Procura Repubblica Tribunale Catania (2019);

DDA Caltanissetta (proposta del 2012);

DDA Potenza (2015);

DDA Roma (2021).

Per quanto riguarda le **proposte di piano provvisorio di protezione** formulate dalle Procure e pervenute alla Commissione, si forniscono le seguenti tabelle, con l'avvertenza che non sempre da esse è scaturita l'effettiva ammissione al programma.

Piani Provvisori di Protezione – *Testimoni di giustizia*

ANNO	2021	2020	2019
PROCURA PROPONENTE	<i>testimoni</i>	<i>testimoni</i>	<i>testimoni</i>
BARI	1	1	1
CATANIA			2
CATANZARO		3	1
MESSINA	1	2	
NAPOLI	3		2
PALERMO		1	
POTENZA	1		
REGGIO CALABRIA			1
ROMA	2	1	
BUSTO ARSIZIO			1
VENEZIA			1
TOTALE	8	8	9

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Piani Provvisori di Protezione - Collaboratori di giustizia

ANNO	2021	2020	2019
PROCURA PROPONENTE	<i>collaboratori</i>	<i>collaboratori</i>	<i>collaboratori</i>
L'Aquila		1	
Bari	25	17	35
Bologna			1
Brescia	2	2	
Cagliari	1	1	
Campobasso		1	1
Caltanissetta			2
Catania	6	10	12
Catanzaro	6	4	11
Lecce	1		4
Messina	2	2	2
Milano		2	2
Massa			2
Napoli	24	19	22
Palermo	5	3	8
Pisa	1		
Potenza	1		4
Reggio Calabria	4	5	4
Roma	4	4	8
Salerno	2	1	2
Torino			2
Venezia		3	3
TOTALE	84	75	125

2. Le nuove prospettive della protezione

Nel periodo in considerazione, la Commissione si è occupata di un numero rilevante di soggetti tutelati ed ha dovuto affrontare delicate problematiche che non hanno trovato immediata soluzione attraverso l'applicazione dell'attuale normativa.

A tale riguardo, la Relazione intende proporre spunti di riflessione in merito a tematiche che, alla luce dell'esperienza maturata, richiedono un aggiornamento nel contesto di una rivisitazione complessiva della materia

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Si è pertanto ritenuto utile esaminare le principali criticità riscontrate, per il cui superamento sarebbero opportune nuove previsioni o modifiche legislative. A tal fine, sono state individuate modalità ed ambito degli auspicati interventi riformatori in relazione a ciascuna delle macro questioni evidenziate.

In primo luogo, però, appare opportuno introdurre una riflessione di carattere più generale sull'esigenza di assicurare una condotta dei protetti pienamente conforme alle regole di sicurezza e riservatezza che improntano il sistema tutorio, sia durante la vigenza delle speciali misure che successivamente alla loro cessazione.

Infatti, l'esperienza applicativa ha restituito un'importante casistica di soggetti, spesso anche beneficiari di cambio delle generalità, responsabili, dopo la fuoriuscita dal programma, di gravi inosservanze delle necessarie cautele di riservatezza, al cui rispetto dovrebbero continuare ad essere vincolati. Si fa riferimento, per esempio, a condotte di disvelamento dell'identità originaria, con conseguente esposizione a pericolo per la propria incolumità, quella dei rispettivi familiari e delle persone appartenenti al contesto sociale in cui vivono.

Orbene, mentre le condotte violative attuate in costanza di programma possono essere sanzionate con provvedimenti di revoca adottati normativamente previsti³, le inosservanze degli impegni e dei doveri attinenti allo *status* riferite alla fase della fuoriuscita possono determinare unicamente la revoca delle misure che producono effetti oltre la cessazione, ossia delle c.d. misure ultrattive (accompagnamento con scorta in occasione di impegni giudiziari, assistenza legale e domiciliazione presso la Commissione centrale), ovvero la revoca del beneficio del cambiamento delle generalità, in presenza di palesi abbinamenti dell'identità originaria a quella nuova, *ex lege* vietati.

Invero, non sono previste ulteriori sanzioni dirette a colpire comportamenti scorretti posti in essere da soggetti già fuoriusciti dal circuito tutorio. In particolare, non è possibile procedere al recupero dei benefici economici di cui gli stessi sono stati destinatari al momento della cessazione delle misure, sia a titolo di capitalizzazione, per agevolarne il reinserimento socio lavorativo, che di contributo economico straordinario. Ciò in quanto, secondo l'orientamento giurisprudenziale consolidato, la capitalizzazione costituisce un'erogazione di scopo per cui la revoca è giustificata nelle sole ipotesi in cui si realizzi

³ Ai sensi dell'art. 13 *quater* del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni dalla L. 15 marzo 1991, n. 82.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

una deviazione dalle finalità di reinserimento per le quali è stata concessa, destinando ad altre finalità le somme percepite.

La mancata espressa previsione normativa della possibilità di disporre la revoca in casi ulteriori rispetto a quelli delineati rischia, evidentemente, di ampliare i margini di discrezionalità della Commissione allorché venga chiamata a svolgere valutazioni sull'opportunità di mantenere in capo ai tutelati la fruizione dei benefici economici concessi in fase di fuoriuscita, pur in presenza di eclatanti condotte difformi.

Si avverte, dunque, sempre più fortemente l'opportunità di introdurre, a livello legislativo, l'obbligo da parte dei soggetti tutelati di attenersi delle regole di un codice comportamentale, al quale attenersi anche all'atto della fuoriuscita dal programma e che dovrebbe essere opportunamente definito dalla Commissione centrale.

Analogamente, sarebbe auspicabile uno sforzo di maggiore tipizzazione normativa delle varie fattispecie idonee a legittimare l'adozione di provvedimenti di cessazione delle misure tutorie, includendovi espressamente la possibilità di disporre il recupero di eventuali provvidenze economiche erogate all'atto della fuoriuscita in presenza di quei comportamenti che, per l'elevato grado di disvalore etico e sociale, ledono l'immagine stessa del sistema di protezione facendo venir meno gli indispensabili requisiti di massima affidabilità e correttezza necessari per beneficiare della fiducia dello Stato.

2.1. Il cambiamento delle generalità

Il cambiamento delle generalità per le persone che collaborano con la giustizia è disciplinato dall'art. 15 della legge 15 marzo 1991, n. 82, nonché dal d. lgs. 29 marzo 1993 n. 119.

Le norme richiamate prevedono che il cambio delle generalità possa essere autorizzato, su richiesta degli interessati, soltanto nell'ambito dello speciale programma di protezione, e soltanto *“quando ogni altra misura risulti non adeguata”*. La legge garantisce la segretezza della procedura attraverso una serie di cautele destinate ad impedire la possibilità di riconnettere le nuove generalità a quelle originarie, potestà che è attribuita soltanto al Servizio Centrale di Protezione su cui gravano, conseguentemente, specifici obblighi.

L'attuale normativa primaria considera il cambiamento delle generalità come una misura di protezione - e non di reinserimento sociale - di carattere assolutamente eccezionale, attivabile solo se si ritiene che ogni altra misura di mimetizzazione risulti inadeguata.

In linea con il dettato normativo, nella delibera di massima del 27 gennaio 2021 la Commissione ha evidenziato come il cambiamento delle generalità non possa, di regola,

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

essere riconosciuto all'atto della fuoriuscita dal circuito tutorio, il cui presupposto è la cessazione o almeno l'attenuazione dei profili di esposizione a pericolo, normalmente derivante dall'esaurimento degli impegni processuali.

Tale previsione genera tuttavia una forte criticità per tutti i soggetti che, durante la sottoposizione a misure tutorie, utilizzano “documenti di copertura”, ovvero documenti materialmente autentici, ma che riportano generalità fittizie, rilasciati al fine di “[...] garantire la sicurezza, la riservatezza ed il reinserimento sociale delle persone sottoposte a speciale programma di protezione [...] e che non siano detenute o internate [...]”⁴. 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 documento⁵. In casi eccezionali connessi con particolari esigenze di sicurezza o impegni di giustizia, i documenti di copertura possono essere forniti alle persone che, pur non essendo ancora beneficiarie di speciale programma di protezione, sono comunque già ammesse ad un piano provvisorio. L'utilizzo di tali documenti, esplicitamente previsto dalla normativa⁶ per fronteggiare esigenze di sicurezza, di riservatezza e di reinserimento sociale, è fortemente raccomandato dal Servizio Centrale, essendo funzionale a garantire adeguatamente la mimetizzazione della popolazione protetta, soprattutto quando il tutelato intende svolgere un'attività lavorativa⁷. E non vi è dubbio che l'inserimento nel mondo del lavoro rappresenta la forma più rilevante di reinserimento sociale, e deve quindi, in linea di massima, essere agevolato e perseguito.

Per tali ragioni il Servizio Centrale autorizza l'utilizzo di tali documenti. Tuttavia essi, proprio perché fittizi, devono essere obbligatoriamente restituiti e distrutti al momento della fuoriuscita dal circuito tutorio.

Conseguentemente, i tutelati che si sono inseriti con quei nominativi nei contesti socio lavorativi delle località protette ove risiedono, sono costretti a mutare improvvisamente “identità” all'atto della fuoriuscita tornando alle effettive generalità. Ciò comporta ovviamente l'instaurarsi di enormi problematiche connesse al riconoscimento sociale dei soggetti che, nella maggioranza dei casi, tendono a permanere nella medesima località protetta dopo la fuoriuscita dal programma di protezione.

⁴ Art. 13, co.10 del D.L. n.8/1991.

⁵ Art. 13, co.11 del D.L. n.8/1991.

⁶ Art. 13 L81/1991, art. 4 L6/2018

⁷ In tal caso infatti, nei *data base* in uso ai vari enti pubblici coinvolti (Agenzia delle Entrate, Inps, Inail, Camera di Commercio ...) vengono necessariamente inseriti alcuni dati sensibili (nominativo, sede lavorativa, codice fiscale, domicilio fiscale...) che consentono agevolmente il rintraccio della persona.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Né si è rivelata una soluzione soddisfacente il ricorso, in qualche caso sperimentato, alla procedura ordinaria di cambio del cognome ai sensi degli artt. 84 e segg. DPR 396/2000, sia pure invitando il Prefetto ad attribuire al richiedente generalità corrispondenti a quelle recate dai documenti di copertura.

Infatti tale procedura – prevista per i cognomi ridicoli o vergognosi o per chi vuole aggiungere al proprio un altro cognome – è articolata senza garantire alcun profilo di riservatezza, ma anzi per favorire la conoscenza delle nuove generalità e la possibilità di ricollegarle alle precedenti⁸.

Alla luce delle considerazioni che precedono, emerge la necessità di una modifica normativa dell'istituto del cambio delle generalità ex art. 15 L. 81/1991, ampliando le finalità cui esso è diretto, prevedendo espressamente che il beneficio *de quo* possa essere concesso non solo per esigenze di sicurezza e riservatezza, bensì anche per facilitare il reinserimento sociale dei beneficiari, eventualmente attribuendo al richiedente generalità corrispondenti a quelle recate dai documenti di copertura.

Ove si intendessero mantenere le tradizionali esigenze di sicurezza e mimetizzazione quali esclusive finalità del beneficio in parola, ulteriore alternativa percorribile sarebbe una modifica normativa tesa a consentire il cambiamento delle generalità esclusivamente nella fase di ammissione al circuito tutorio. Ciò, imponendo l'obbligatoria verifica della sussistenza dei relativi presupposti all'atto dell'ingresso nel sistema di protezione, in presenza di situazioni di assoluta gravità del pericolo, non fronteggiabili con nessun'altra misura.

In tale evenienza, la creazione di una nuova posizione anagrafica al momento dell'acquisizione dello status di collaboratore o testimone, consentirebbe di ovviare agli inconvenienti sopra descritti del ripristino delle reali generalità all'atto della fuoriuscita consentendo peraltro di superare la necessità del rilascio dei documenti di copertura.

2.2. Il testimone di giustizia

L'esperienza applicativa successiva all'entrata in vigore della legge n. 6 del 2018 ha fatto emergere alcune criticità connesse ai requisiti normativamente previsti per l'attribuzione dello *status* di testimone di giustizia. Il riferimento è alla nuova definizione introdotta

⁸ Il Prefetto dispone che l'interessato esegua la pubblicazione della domanda sia presso la località di residenza che presso la località ove è depositato l'atto di nascita; una volta emesso il decreto prefettizio, l'Anagrafe provvede a comunicare il dato all'Agenzia delle Entrate per l'abbinamento dei codici fiscali, rendendo così possibile il riversamento di tutte le posizioni sul nuovo cognome.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

dall'art. 2 della legge, che è destinato a delimitare più rigorosamente i tratti distintivi della figura del testimone da quella del collaboratore, al fine di evitare l'assunzione della qualità in parola da parte di soggetti *border line*, che presentano evidenze di intraneità, o contiguità non occasionale, con i circuiti criminali oggetto delle dichiarazioni.

Cionondimeno, la Commissione ha rilevato come persistano alcune ambiguità posto che la disposizione preclude l'assunzione dello *status* ai soggetti già condannati per delitti non colposi, soltanto nel caso in cui si tratti di delitti connessi a quello per cui si procede.

La valutazione della connessione tra i reati per i quali l'aspirante testimone ha riportato una condanna e quelli su cui ha reso dichiarazioni, è rimessa ovviamente all'Autorità Giudiziaria, con la conseguenza che - qualora esclusa - è consentito qualificare "testimoni di giustizia" soggetti che risultano condannati per gravi reati e che possono presentare aspetti di pericolosità sociale.

Si ritiene invece essenziale - in considerazione delle diverse e ben più favorevoli misure previste per i testimoni - garantire l'estraneità di chi assume la qualifica di testimone agli ambienti delinquenziali e, più in generale, prevedere uno statuto di integrità morale della figura in esame, potenzialmente compromesso da condanne per quelle figure delittuose che - seppure non risultano connesse ai reati per cui si procede - appaiono particolarmente gravi e indicative di possibili connivenze o cointeressenze criminali.

In tal senso, sarebbe opportuno prevedere come ostative, oltre a quelle per delitti connessi a quelli per cui si procede, anche le condanne per reati che - per gravità o elevato disvalore sociale - risultino sintomatiche di contiguità ad ambienti delinquenziali.

2.3. Gli strumenti per il sostegno alle imprese dei protetti

L'art. 6 della legge 6/2018 stabilisce che ai testimoni di giustizia (e ai loro familiari protetti) devono essere garantite speciali misure di sostegno economico finalizzate ad assicurare loro una condizione economica equivalente a quella preesistente. L'art. 4 stabilisce inoltre che, di norma, devono essere garantite la permanenza nella località di origine e la prosecuzione delle attività ivi svolte.

Nell'ipotesi in cui il protetto sia titolare o comunque gestore di un'attività imprenditoriale, è prevista la possibilità di avvalersi, per la gestione dell'azienda, del supporto di organismi specializzati in materia. L'art. 7, comma 1, lett c) rimette ad un apposito regolamento (in corso di adozione) la definizione delle modalità con cui assicurare "il sostegno alle imprese dei protetti che abbiano subito o che possano concretamente subire nocimento a causa delle loro dichiarazioni o dell'applicazione delle speciali misure di tutela". Il medesimo comma

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

richiama altresì l'applicabilità delle norme dettate dal Codice antimafia per le aziende confiscate alla criminalità organizzata, tra cui figurano le misure volte ad assicurare l'accesso e la continuità del credito bancario, nonché il supporto agli investimenti e per la ristrutturazione aziendale.

Nel periodo in considerazione, la Commissione si è trovata ad affrontare in diverse occasioni la situazione di imprenditori, anche di rilievo, entrati nel circuito tutorio dopo aver subito numerosi atti di intimidazione e danneggiamento, che avevano causato notevoli pregiudizi al patrimonio aziendale nonché l'aggravamento delle esposizioni debitorie, con conseguenti situazioni di grave insolvenza e di sostanziale decozione dell'attività imprenditoriale, propedeutiche a dichiarazioni fallimentari.

In ogni caso, si è constatato che, a seguito del provvedimento di ammissione alle misure di protezione, le banche operano una revisione dell'affidabilità del cliente - ritenuto non più in grado di onorare gli obblighi precedentemente assunti - con conseguente ridimensionamento delle linee di credito concesse o modifica delle condizioni contrattuali. La conseguente crisi di liquidità rappresenta un ostacolo spesso insuperabile all'obiettivo di preservare le aziende dei testimoni di giustizia in vista della loro sopravvivenza o meglio del loro rilancio.

A fronte delle suindicate criticità sembra opportuno:

- da un lato, individuare organismi pubblici che assicurino, già nella fase di ingresso al circuito tutorio, una preliminare valutazione delle concrete prospettive di continuità dell'attività aziendale, e - ove se ne ravvisino i presupposti - identifichino gli investimenti da attuare, i percorsi individualizzati di rilancio dell'attività d'impresa o l'avvio di eventuali nuove iniziative economiche;
- dall'altro, mutuare il modello relativo alle aziende confiscate per garantire la continuità del credito e, quindi, creare un fondo di garanzia per agevolare un'ampia gamma di operazioni quali finanziamenti sia a breve che a medio-lungo termine, leasing, consolidamento, contributi a fondo perduto, mutui agevolati ecc.

Invero, la valutazione delle concrete prospettive imprenditoriali delle realtà aziendali, come pure la definizione e l'erogazione delle somme necessarie a rilanciarne le attività, presuppongono strumenti adeguati (fondi rotazione) e specifiche professionalità di cui né la Commissione centrale né il Servizio Centrale di Protezione dispongono.

Da qui l'esigenza di individuare soggetti in grado di affiancare e supportare gli imprenditori ammessi al sistema di protezione nei percorsi di risanamento e rilancio delle proprie attività.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

3. L'attività regolatoria della Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

Da sempre fulcro del sistema delle speciali misure di protezione, la Commissione centrale ha costantemente svolto le proprie funzioni operando un bilanciamento degli interessi coinvolti nella materia trattata.

In tale ambito, si è imposta una doverosa verifica della tenuta del sistema amministrativo di protezione, in termini non solo di compatibilità con le specifiche finalità della tutela, ma anche di sostenibilità dei costi implicati, allo scopo di assicurare che l'azione amministrativa risponda a criteri di linearità e uniformità.

Lo strumento primario attraverso cui il collegio ha definito nel corso degli anni le proprie linee strategiche di indirizzo è costituito dalle c.d. delibere di massima, atti di carattere generale finalizzati alla definizione di indirizzi unitari di azione, che fungono da auto-vincolo alla propria discrezionalità nella decisione dei casi concreti allo scopo di assicurare omogeneità di trattamento e uniformità decisionale.

Nel corso del 2020, la Commissione ha ritenuto opportuno avviare un percorso di aggiornamento di tali atti, alla luce delle novità introdotte dalla Legge 11 gennaio 2018, n. 6, recante *Disposizioni per la protezione dei testimoni*, mediante la costituzione di gruppi di lavoro per ambiti tematici di attività, con lo specifico obiettivo di armonizzare le valutazioni della Commissione con il sopravvenuto quadro normativo di riferimento riguardante i testimoni di giustizia e, più in generale, con gli indirizzi giurisprudenziali consolidatisi nei recenti anni.

Tra i temi oggetto di analisi - individuati per la particolare rilevanza nel sistema della protezione - sono compresi la definizione dei criteri di ammissione alle speciali misure di protezione, l'istituto del cambio di generalità, il rilascio dei documenti di copertura in favore di testimoni di giustizia e una chiara definizione dei nuovi compiti attribuiti *ex lege* all'innovativa figura del referente del testimone di giustizia.

È stato, altresì, costituito un gruppo di lavoro incaricato di rivisitare la prassi operativa applicata dal Servizio Centrale di Protezione in tema di gestione e assistenza dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, attraverso un'approfondita disamina della normativa e di talune tematiche specifiche al fine di garantire la massima efficacia al sistema di protezione. Particolare rilievo assume la delibera di massima concernente i criteri per l'ammissione dei testimoni di giustizia, resasi necessaria a seguito delle modifiche normative introdotte dalla

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

legge n. 6 del 2018 sulla ridefinizione della qualità di testimone⁹, per delineare i singoli presupposti richiesti dalla norma per l'attribuzione del relativo status.

L'atto di indirizzo in esame è articolato in due parti, di cui la prima detta precise indicazioni finalizzate a recepire, nell'ambito dei procedimenti di competenza, gli aspetti innovativi introdotti dalla legge n. 6 del 2018 e, in particolare, i requisiti più stringenti dettati dall'articolo 2. Pertanto, la delibera prevede di investire gli organi giudiziari competenti affinché le proposte di ammissione siano formulate in modo da contenere esplicitamente gli ulteriori elementi informativi e valutativi imposti dalla novella legislativa e, specificamente:

- a) la sussistenza di un grave, concreto e attuale pericolo, rispetto alla quale risulti l'assoluta inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle Autorità di Pubblica Sicurezza;
- b) elementi da cui si desume che le dichiarazioni rese dal proposto hanno carattere di fondata intrinseca attendibilità rilevanti per le indagini o per il giudizio;
- c) eventuali elementi - afferenti alla gravità e all'attualità del pericolo nonché alla condizione personale, familiare, sociale ed economica dei testimoni di giustizia - tali da rendere assolutamente inadeguata la permanenza nella località di origine e la prosecuzione delle attività ivi svolte, rendendo necessario il trasferimento nella località protetta.

La delibera individua, inoltre, i criteri distintivi dello *status* di testimone da quello di collaboratore, evidenziando la necessità di acquisire dalle Procure, in sede di proposte di ammissione, ogni utile elemento informativo e documentale che consenta di escludere che si tratti di persone *border line*, ovvero pericolose oppure dedite alla commissione di reati o che abbiano tratto profitto dall'essere venuti in contatto con il contesto delittuoso su cui si

⁹ Il nuovo art. 2 della l. n. 6/2018 qualifica "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, 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».

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

rendono le dichiarazioni, così da denotare una sostanziale intraneità, ovvero una contiguità non occasionale, con contesti criminali.

Con la delibera di massima in materia di ammissione dei collaboratori di giustizia alle speciali misure di protezione, la Commissione centrale ha definito i parametri di valutazione che vincolino lo stesso Consesso nell'esercizio della propria discrezionalità e, al contempo, possibili criteri orientativi per le Procure nella formulazione delle proposte.

È stata preliminarmente sviluppata un'analisi del numero complessivo dei collaboratori sottoposti a misure tutorie, evidenziando l'anomalia del sempre più elevato numero di proposte di ammissione sottoposte al vaglio deliberativo della Commissione.

In termini generali, è emersa l'esigenza di una selezione più rigorosa da attuare al momento dell'accesso, in modo da circoscrivere il ricorso alle speciali misure (anziché alle ordinarie misure di tutela), limitandolo ai casi davvero eccezionali, ossia quando lo spessore della collaborazione è veramente tale da esporre il soggetto proposto a condizioni di assoluto pericolo.

Per neutralizzare il rischio di ammissioni svincolate dal rigoroso rispetto della rispondenza dello *status* proposto ai requisiti legislativamente prescritti, la Commissione ha ribadito l'esigenza di disporre da parte delle Procure proponenti di elementi più precisi e circostanziati, che consentano di accertare pienamente l'attendibilità e, soprattutto, la rilevanza dell'apporto dichiarativo del soggetto.

Su queste basi, la Commissione centrale ha ravvisato la necessità che le Procure della Repubblica, nella formulazione delle proposte di ammissione alle speciali misure di protezione, riportino elementi precisi ed analitici sulla sussistenza di tutti i requisiti necessari, come ricostruiti in sede giurisprudenziale, indicando, inoltre, per l'ammissione al programma di protezione, i provvedimenti adottati sulla base del contributo reso dal collaboratore di giustizia (in particolare ordinanze di custodia cautelare, provvedimenti di rinvio a giudizio e sentenze).

In relazione alla particolare rilevanza dell'innovativa figura del c.d. "referente del testimone di giustizia", introdotta dalla riforma del 2018, si è provveduto a delinearne in modo più dettagliato compiti e funzioni attraverso un'apposita delibera di massima.

Il referente è chiamato a supportare i testimoni nei rapporti con le istituzioni, assicurando una piena assistenza durante tutta la durata delle misure di protezione e, successivamente, fino al riacquisto dell'autonomia economica, costituendo un preciso, costante ed attento punto di riferimento, capace di rendere i soggetti tutelati consapevoli delle prerogative e dei limiti connessi alle speciali misure di protezione.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

L'atto di indirizzo si preoccupa, anzitutto, di individuare detta figura all'atto della deliberazione del piano provvisorio, attribuendo le relative funzioni al Direttore del N.O.P. competente per territorio, in considerazione del fatto che proprio tale funzionario, in virtù del ruolo e delle funzioni esercitate, appare in grado di mantenere con i protetti un rapporto connotato dalle caratteristiche indicate dalla legge.

La delicatezza delle attribuzioni demandate al referente richiede, oltre che uno spiccato livello di sensibilità, disponibilità all'ascolto ed empatia, una serie di cognizioni specifiche, talora tecnico specialistiche, sicché è sempre riconosciuta la possibilità di avvalersi di specifiche professionalità, previo raccordo con il Servizio Centrale di Protezione che dovrà autorizzarne l'individuazione e garantirne la relativa copertura finanziaria.

In relazione al dettato normativo è possibile inquadrare le fondamentali funzioni del referente nei seguenti ambiti, corrispondenti ad altrettanti momenti del sistema tutorio:

- a. l'individuazione e la quantificazione del patrimonio e delle obbligazioni del testimone di giustizia e degli altri protetti;
- b. 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 e la costante collaborazione per assicurare l'esercizio dei diritti medesimi;
- c. l'informazione alla Commissione centrale in ordine all'andamento del programma e all'eventuale necessità di adeguare lo stesso alle sopravvenute esigenze;
- d. l'assistenza agli interessati nella presentazione dei progetti di reinserimento sociale e lavorativo e la verifica della loro concreta realizzazione;
- e. la rendicontazione dei progetti di capitalizzazione alla Commissione centrale.

Altra importante delibera di massima adottata dalla Commissione nell'anno di riferimento, riguarda l'istituto del cambiamento delle generalità, previsto dagli artt. 13, comma 5¹⁰, e 15

¹⁰ Art. 13, comma 5, del d.l. n. 8/1991. "Se, ricorrendone le condizioni, la commissione centrale delibera l'applicazione delle misure di protezione mediante la definizione di uno speciale programma, questo è formulato secondo criteri che tengono specifico conto delle situazioni concretamente prospettate e può comprendere, oltre alle misure richiamate nel comma 4, il trasferimento delle persone non detenute in luoghi protetti, speciali modalità di tenuta della documentazione e delle comunicazioni al servizio informatico, misure di assistenza personale ed economica, cambiamento delle generalità a norma del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e successive modificazioni, misure atte a favorire il reinserimento sociale del collaboratore e delle altre persone sottoposte a protezione oltre che misure straordinarie eventualmente necessarie".

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

del d.l. n. 8/1991¹¹, in relazione ai collaboratori di giustizia e dall'art. 4, co. 2, della legge 6/2018 per i testimoni.

La disciplina generale di questa speciale misura di tutela è contenuta nel d.lgs. n. 119/1993 che configura il cambiamento delle generalità alla stregua di rimedio di carattere eccezionale cui è possibile far ricorso solo “se ritiene che ogni altra misura risulti non adeguata”¹².

Il procedimento di cambiamento delle generalità è avviato a istanza di parte che viene trasmessa, corredata dalle informazioni di cui all'art. 12 del d.l. n. 8/1991, dal Servizio Centrale di Protezione all'autorità che propone l'adozione dello speciale programma e, successivamente, alla Commissione centrale.

Con il decreto di cambiamento delle generalità sono attribuiti alla persona – già ammessa allo speciale programma di protezione – nuovi cognome e nome, nuove indicazioni del luogo e della data di nascita, degli altri dati concernenti lo stato civile, nonché dei dati sanitari e fiscali.

Il dettato normativo del d.lgs. 119/93 mira ad impedire ogni possibilità di ricollegare le vecchie con le nuove generalità, riconoscendo tale potestà soltanto al Servizio Centrale di Protezione, cui sono fatti specifici obblighi, presso il quale è istituito un apposito registro - soggetto alla vigilanza esercitata dalla Commissione centrale e da uno dei magistrati che ne fanno parte, appositamente delegato¹³ - nel quale sono riportati i dati relativi ai nuovi cognome e nome, alle nuove indicazioni del luogo e della data di nascita, degli altri dati afferenti lo stato civile, nonché dei dati sanitari e fiscali oltre alle risultanze del casellario giudiziale e del centro elaborazione dati¹⁴, unitamente a quelli riferiti alle precedenti generalità.

L'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 119/93 dispone, infatti, che, successivamente alla emanazione del decreto di cambiamento delle generalità, è fatto divieto alla persona ammessa allo speciale programma di protezione di utilizzare le precedenti generalità, salvo autorizzazione della Commissione centrale per il compimento di specifici atti o rapporti giuridici.

In via ordinaria, la verifica dei presupposti per il cambio delle generalità si dovrebbe svolgere nella fase dell'istruttoria della proposta di ammissione alle speciali misure di

¹¹ Art. 15 del d.l. n. 8/1991. “Nell'ambito dello speciale programma di protezione può essere autorizzato, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, il cambiamento delle generalità, garantendone la riservatezza anche in atti della pubblica amministrazione. All'attuazione del disposto del comma 1 si provvede a norma del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e successive modificazioni”.

¹² Art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 119/1993.

¹³ Ai sensi dell'art. 3, 2° comma, d. lgs. n. 119/1993.

¹⁴ Art. 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

protezione, fase in cui si procede alla cd. intervista tecnica del soggetto da tutelare che, conseguentemente, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, sottoscrive le speciali misure di protezione, assumendo gli impegni da queste derivanti¹⁵.

La delibera di massima del 27 gennaio 2021 ha, dunque, fissato il principio secondo cui il cambiamento delle generalità non dovrebbe essere riconosciuto all'atto della fuoriuscita dal circuito tutorio ma in costanza di programma di protezione, in relazione alla concreta situazione di esposizione a pericolo del collaboratore di giustizia. In tal senso si è ritenuto di dover dettare criteri orientativi e linee guida più rigorosi ai fini della verifica dei presupposti per la concessione del beneficio del cambiamento delle generalità, sottolineandone la natura di strumento di tutela assolutamente eccezionale, attivabile solo se si ritiene che ogni altra misura risulti non adeguata, da intendersi quale *extrema ratio*. Inoltre, si è ritenuto - considerata l'assenza di disposizioni preclusive della possibilità di limitare il beneficio al solo titolare delle misure di protezione - di superare il pregresso orientamento secondo cui il cambiamento delle generalità non potesse che riguardare l'intero nucleo familiare, aprendo alla possibilità di ammettere la concessione del beneficio solo ad alcuni componenti del nucleo familiare, sulla base di una valutazione concreta dei singoli casi e delle esigenze ad essi sottese.

L'obiettivo della delibera è stato quello di ricondurre il ricorso a questo strumento al rispetto dei relativi limiti normativi, onde salvaguardare le esigenze primarie di sicurezza e mimetizzazione sottese alle disposizioni legislative regolanti l'istituto.

In particolare, la Commissione ha ravvisato l'opportunità di rilasciare i predetti documenti di copertura anche con riferimento alla fase iniziale dell'ingresso nel circuito tutorio.

Si è preso atto che il ricorso a tale strumento discende, in via prevalente, dalla necessità di consentire lo svolgimento di un'attività lavorativa, preservando le esigenze di mimetizzazione e sicurezza, risultando ad ora precluso l'utilizzo delle generalità reali a causa della informatizzazione delle banche dati in uso ai vari enti pubblici coinvolti (Agenzia delle Entrate, Inail, Camera di Commercio), che non consente l'oscuramento dei nominativi reali.

¹⁵ Tale principio si ricava dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 119/1993 secondo cui: "La commissione centrale assume sollecitamente i pareri e le informazioni occorrenti in relazione alle situazioni soggettive di cui all'art. 12 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e, se ritiene che ogni altra misura risulti non adeguata, predisporre, nell'ambito dello speciale programma di protezione, gli atti per il provvedimento di cambiamento delle generalità e svolge le altre attività previste dal presente decreto".

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Per superare le menzionate criticità, la delibera promuove l'avvio di interlocuzioni con gli enti competenti al fine di giungere, attraverso intese con gli enti coinvolti (INAIL, Agenzia delle Entrate, ecc.), all'oscuramento dei dati presenti nelle rispettive banche dati.

3.1. Delibera di massima in materia di revoca delle speciali misure di protezione

La Commissione centrale ha operato una complessiva ricognizione del quadro normativo in materia di revoca delle speciali misure di protezione, con lo specifico obiettivo di definire l'esatto ambito applicativo dei presupposti cui ancorare l'adozione dei provvedimenti di cessazione delle misure.

Il Collegio ha articolato la delibera analizzando partitamente:

- ✓ l'inquadramento normativo dell'istituto e la relativa evoluzione giurisprudenziale;
- ✓ l'analisi delle principali criticità applicative;
- ✓ le proposte operative.

La revoca delle speciali misure di protezione previste per i collaboratori di giustizia è disciplinata all'art. 13 quater del d.l. n. 8/1991, convertito in legge n. 82/1991 il quale, al primo comma, dispone che *"Le speciali misure di protezione sono a termine e, anche se di tipo urgente o provvisorio a norma dell'articolo 13, comma 1, possono essere revocate o modificate in relazione all'attualità del pericolo, alla sua gravità e alla idoneità delle misure adottate, nonché in relazione alla condotta delle persone interessate e alla osservanza degli impegni assunti a norma di legge"*.

Il secondo comma del sopra richiamato art. 13 quater distingue, più in particolare:

- a) le fattispecie inquadrabili secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale nelle ipotesi di revoca c.d. obbligatoria (inosservanza degli impegni assunti a norma dell'articolo 12, comma 2, lettere b) ed e), nonché commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale);
- b) le fattispecie ricondotte dalla giurisprudenza ai casi di revoca c.d. facoltativa (inosservanza degli altri impegni assunti a norma dell'articolo 12, commissione di reati indicativi del mutamento o della cessazione del pericolo conseguente alla collaborazione, rinuncia espressa alle misure, rifiuto di accettare l'offerta di adeguate occasioni di lavoro o di impresa, ritorno non autorizzato nei luoghi dai quali si è stati trasferiti, nonché ogni azione che comporti la rivelazione o la divulgazione dell'identità assunta, del luogo di residenza e delle altre misure applicate).

Anche per i testimoni di giustizia è previsto che *"il programma di protezione può essere modificato o revocato in ogni momento dalla commissione centrale, d'ufficio o su richiesta*

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

dell'autorità che ha formulato la proposta o di quella preposta all'attuazione delle misure speciali di protezione, in relazione all'attualità, alla concretezza e alla gravità del pericolo, all'idoneità delle misure adottate, alle esigenze degli interessati, all'osservanza degli impegni da loro assunti, alla rinuncia espressa alle misure, al rifiuto di accettare l'offerta di adeguate opportunità di lavoro o di impresa” (art. 13 co.3 L 6/2018).

In sintesi, alla luce delle sopra elencate disposizioni normative, si configura la c.d. revoca obbligatoria delle speciali misure di protezione in caso di inosservanza dell'obbligo di leale e completa collaborazione, nonché in caso di commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale.

In presenza di fattispecie di revoca facoltativa, la Commissione esercita il potere discrezionale accordatole dalla legge, estrinsecando, nel corpo motivazionale del provvedimento, l'esito del ragionevole bilanciamento degli interessi esistenti, ossia, da un lato, quello dello Stato a conservare l'interesse alla collaborazione e quello degli interessati all'incolumità personale propria e dei familiari, da comparare, appunto, con le violazioni comportamentali del soggetto.

Secondo quanto disposto dalla norma citata, la Commissione tiene conto, nelle sue valutazioni, del tempo trascorso dall'inizio della collaborazione oltre che della fase e del grado in cui si trovano i procedimenti penali nei quali le dichiarazioni sono state rese e della situazione di pericolo in cui versa l'interessato.

In tale processo valutativo, la Commissione si avvale dei pareri, obbligatori ma non vincolanti, della Procura della Repubblica competente e della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

La delibera di massima ha richiamato, in quest'ambito, il pacifico indirizzo giurisprudenziale secondo cui il provvedimento di revoca costituisce un atto altamente discrezionale che incontra, quale unico limite, la logicità e razionalità della motivazione.

Il focus dell'analisi ha riguardato, pertanto, le fattispecie di revoca c.d. discrezionale, implicanti un necessario giudizio di bilanciamento degli interessi coinvolti: quello dello Stato a conservare la collaborazione e quello dell'interessato all'incolumità personale, da contemperare e ponderare con la gravità delle violazioni commesse e, dunque, con l'interesse pubblico a prevenire e reprimere i reati, nonché a non protrarre il sistema tutorio nei casi in cui lo stesso si riveli inutile.

In quest'ambito, la finalità perseguita con la delibera di massima in argomento è stata quella di assicurare una maggiore uniformità decisionale da parte della Commissione nel valutare l'incidenza di talune condotte sulla possibile cessazione delle misure, in coerenza con il

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

quadro normativo vigente e alla luce degli indirizzi interpretativi del giudice amministrativo.

Per il superamento delle anzidette criticità, la delibera, nel rispetto delle prerogative demandate *ex lege* ai soggetti coinvolti nella dialettica istituzionale del procedimento per la revoca, ha elaborato le seguenti riflessioni:

- alcuni gravi reati contro l'attività giudiziaria, ove non configurino addirittura ipotesi di revoca obbligatoria, sono idonei ad incidere sull'attendibilità stessa del collaboratore, requisito fondamentale per l'adozione e la prosecuzione delle misure tutorie;
- alcuni gravi reati contro il patrimonio (rapina, estorsione, usura etc), ovvero in materia di stupefacenti e di armi, possono configurarsi alla stregua di reati "spia", sintomatici di un grave e concreto rischio di reinserimento nei circuiti della criminalità organizzata e di riavvicinamento al precedente stile di vita.

Inoltre, sono stati evidenziati importanti approdi raggiunti dai giudici amministrativi nel corso degli ultimi anni di evoluzione dell'istituto, da cui trarre indicazioni per l'esercizio della propria discrezionalità, suggerendo, al contempo, possibili parametri orientativi di giudizio per le stesse Procure.

Approdo giurisprudenziale certo è quello relativo alla conferma della legittimità dei provvedimenti di revoca adottati dalla Commissione allorché le condotte di vita dei tutelati, oltre ad assumere rilievo penale, siano tali da rendere superflue e/o inutili le stesse misure speciali di protezione, ovvero assumano un indice di disvalore assolutamente incompatibile con il relativo mantenimento.

In particolare, la giurisprudenza ha ritenuto sussistente detta incompatibilità quando le violazioni commesse incidono, menomandole, sulle necessarie esigenze di sicurezza e di cooperazione tra soggetti protetti ed apparato di protezione, nonché su quelle volte a garantire la certezza della riservatezza del domicilio protetto e dell'identità di copertura (presupposti fondamentali per il mantenimento di un oneroso apparato di tutela), evidenziando così, in capo agli stessi tutelati, un'assoluta mancanza di percezione del rischio ed esponendo, inoltre, a pericolo la vita degli agenti e della popolazione che potrebbe rimanere coinvolta in attentati criminosi alla vita del collaboratore che si sia incautamente esposto (si vedano Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 326/2020, Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 25 settembre 2017 n. 4456 e Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 18 dicembre 2015 n. 584, T.A.R. Lazio n. 2529/2018).

Allo stesso modo, secondo il prevalente indirizzo giurisprudenziale, la persistenza delle misure speciali di protezione deve ritenersi obiettivamente inconciliabile con

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

l'accertamento di elementi di coinvolgimento del tutelato in vicende criminali che conducono a particolari valutazioni di pericolosità sociale (ex plurimis Cons. St. n. 3088/2007 e TAR Lazio n. 6424/2013).

Infine, la delibera di massima ha, altresì, registrato la costante giurisprudenza amministrativa in ordine alle posizioni dei familiari di un soggetto ammesso allo speciale programma di protezione secondo cui la revoca disposta nei confronti del titolare delle speciali misure travolge inevitabilmente la posizione dei familiari ammessi al circuito tutorio in forza del rapporto di parentela e/o coniugio ovvero della relazione di convivenza. Analogamente, si è preso atto del pacifico indirizzo giurisprudenziale secondo cui la revoca del programma di protezione – obbligatoria o facoltativa - deve ritenersi incompatibile con la concessione della capitalizzazione, in quanto la connotazione sempre discrezionale (anche nell'an) del suddetto beneficio non può prescindere dalla valutazione dei motivi che hanno determinato la cessazione del programma di protezione.

4. La Segreteria tecnica della Commissione centrale

Nella fase della istruttoria dei procedimenti per le speciali misure si inserisce l'attività della Segreteria Tecnica della Commissione centrale.

La prima norma ad occuparsi dell'attività di segreteria per la Commissione centrale è stato l'art. 10 comma 2 della l. 82/91, secondo il quale per i compiti di segreteria e istruttoria la Commissione Centrale si avvale dell'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia, istituito presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza. In sostanza, la legge 82/91 non aveva previsto un autonomo ufficio a servizio della Commissione centrale, ma ne aveva demandato le funzioni all'Ufficio per il Coordinamento del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

La creazione di una vera e propria “struttura” di Segreteria della Commissione, incardinata presso l'Ufficio per il Coordinamento, che opera esclusivamente per le esigenze della Commissione e risponde al suo Presidente, si deve ad un decreto del Ministro dell'Interno datato 6 dicembre 1996.

La legge 45/2001, nell'introdurre all'art. 10 della legge n. 82/91 il comma 2-*quater*, conferma che la Commissione si avvale, per lo svolgimento dei compiti di segreteria e di istruttoria, dell'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di polizia.

È solo con la legge n. 6/2018, tuttavia, che la Segreteria viene riconosciuta come ufficio autonomo all'interno dell'Ufficio di Coordinamento. Infatti, l'art. 9 della citata legge modificando il comma 2 *quater* della legge n. 82/91, stabilisce che “*per lo svolgimento dei*

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

compiti di segreteria e di istruttoria, la commissione centrale si avvale di una segreteria costituita secondo le modalità e con la dotazione di personale e di mezzi stabilite con regolamento”.

Il ruolo della Segreteria nell’ambito del procedimento per le speciali misure, sempre più autonomo e rilevante, è stato riconosciuto, da ultimo, dall’Atto Ordinativo Unico, il D.M. 6 febbraio 2020, che aggiorna l’assetto organizzativo del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Il D.M. conferma la collocazione della Segreteria all’interno dell’Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di polizia del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e - dopo aver stabilito che ad essa è preposto un viceprefetto e assegnato un viceprefetto aggiunto - rinvia ad un apposito regolamento la determinazione dell’organizzazione e delle competenze. Nelle more, queste ultime sono disciplinate dall’art. 51 dell’Atto Ordinativo Unico, in base al quale la Segreteria:

- ✓ assicura le attività segretariali di carattere tecnico, amministrativo e giuridico per il funzionamento della Commissione;
- ✓ assicura ogni altra attività di supporto al Presidente della Commissione;
- ✓ svolge attività di studio, raccolta della documentazione e cura del contenzioso nelle questioni sottoposte alla Commissione;
- ✓ provvede all’attuazione delle delibere della Commissione;
- ✓ esercita le attività connesse alla speciale articolazione della segreteria di sicurezza, provvedendo alla custodia di documenti classificati.

Una delle novità più importanti introdotte dall’art. 51 del D.M. 6 febbraio 2020 è la definizione specifica dei compiti della Segreteria, laddove il comma 2-*quater* della l. 82/91 ne riconosceva soltanto la funzione di supporto all’attività istruttoria di competenza della Commissione centrale.

Nel corso degli anni, la Segreteria si era già ritagliata, di fatto, funzioni propulsive in alcune fasi della procedura per l’applicazione delle speciali misure. Basti ad esempio pensare che, con riferimento al piano provvisorio, la Segreteria può sollecitare la presentazione della proposta di ammissione a programma speciale in prossimità della scadenza (180 giorni per i collaboratori, 90 per i testimoni). Non solo. All’approssimarsi dello scadere delle misure, la Segreteria richiede all’autorità proponente di fornire alla Commissione elementi utili a valutare la necessità di proroga; analoghe richieste vengono inoltrate al Procuratore Nazionale Antimafia (o al Procuratore Generale presso la Corte d’Appello), per consentire

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

alla Commissione di valutare la valenza della collaborazione e il permanere dei presupposti che avevano giustificato l'adozione delle speciali misure.

Indubbiamente nelle attività segretariali di carattere amministrativo e giuridico, previste dall'art. 51 del D.M. 6 febbraio 2020, rientra l'attività istruttoria che la Segreteria svolge per conto della Commissione, che costituisce ancora quella più significativa tra le attività svolte dalla Segreteria Tecnica.

Tale attività è particolarmente complessa nel caso di modifica o revoca delle speciali misure. Infatti, una volta ricevute le segnalazioni del Prefetto competente o del Servizio Centrale di Protezione sui comportamenti che possono determinare la revoca delle misure, la Segreteria deve acquisire i pareri dell'autorità proponente, quello dell'autorità responsabile dell'attuazione delle misure, del Procuratore Nazionale Antimafia o del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello.

Oltre alle attività istruttorie, la Segreteria coadiuva la Commissione nello svolgimento delle riunioni, per le quali svolge attività di preparazione e supporto e, all'esito, cura l'invio della documentazione prodotta dalla Commissione alle autorità competenti. Provvede inoltre a redigere l'ordine del giorno e il verbale delle sedute della Commissione.

Di estremo rilievo è l'attività di studio, raccolta della documentazione e cura del contenzioso nelle questioni sottoposte alla Commissione. La Segreteria provvede alla redazione delle memorie per l'Avvocatura dello Stato in caso di ricorsi avverso i provvedimenti della Commissione.

Va in particolare ricordato che il lavoro della Segreteria di approfondimento normativo e giurisprudenziale, oltre che di costante analisi delle problematiche operative, è stato alla base delle delibere di massima di cui la Commissione si è avvalsa al fine di orientare non solo la propria attività, ma anche quella degli altri attori del sistema della protezione, per assicurare modalità applicative della normativa per quanto possibile il più omogenee e coerenti ai principi ispiratori della materia.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

PARTE SECONDA

IL SISTEMA DELLA PROTEZIONE

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1. Le misure tutorie

1.1. I documenti di copertura e il cambiamento delle generalità

I documenti di copertura e il cambio delle generalità rientrano tra le misure tutorie previste, rispettivamente, dagli artt. 13 e 15 della L. n. 82/1991.

In particolare, i **documenti di copertura** (carta d'identità, patente di guida, certificato di idoneità alla guida di ciclomotori, tessera sanitaria e codice fiscale) possono essere rilasciati al fine di “[...] *garantire la sicurezza, la riservatezza ed il reinserimento sociale delle persone sottoposte a speciale programma di protezione [...] e che non siano detenute o internate [...]*”¹⁶. 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 documento¹⁷. In casi eccezionali connessi con particolari esigenze di sicurezza o impegni di giustizia, i documenti di copertura possono essere forniti anche alle persone che, pur non essendo ancora beneficiarie di speciale programma di protezione, sono comunque già ammesse ad un piano provvisorio.

In ogni caso, è importante evidenziare che, non avendo una corrispondenza anagrafica, tali documenti, assolutamente “temporanei”, possono essere utilizzati esclusivamente per finalità di riservatezza e “mimetizzazione” nel territorio, ma mai per negozi giuridici.

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 a una vasta serie di incombenze tra cui:

- il trasferimento della residenza anagrafica dal Comune d'origine a un “*polo residenziale fittizio*”;

¹⁶ Art. 13, co.10 del D.L. n.8/1991.

¹⁷ Art. 13, co.11 del D.L. n.8/1991.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- 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 e universitarie con i nominativi di copertura, interloquendo con i competenti Uffici Scolastici Regionali/Provinciali e gli Atenei interessati, 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.

Nei periodi di riferimento della presente relazione, il Servizio Centrale di Protezione ha predisposto, per i testimoni di giustizia e i loro familiari, la seguente documentazione:

- **1° semestre 2019:**
 - documenti di copertura: 3 carte di identità, 3 tessere sanitarie e 1 patente di guida;
 - documenti reali: 25 carte d'identità e 40 certificazioni varie;
 - iscrizioni scolastiche/universitarie: 1 per la scuola materna, 2 per la scuola elementare, 8 per la scuola media inferiore, 0 per istituti tecnici, 0 per istituti professionali e 0 per i licei (nessuna immatricolazione universitaria);
 - documentazioni per cerimonie religiose: 2;
 - trasferimenti presso "poli residenziali fittizi": 6;
 - tesseramenti a società sportive: 6;
- **2° semestre 2019:**
 - documenti di copertura: 7 carte di identità, 19 tessere sanitarie e 2 patenti di guida;
 - documenti reali: 15 carte d'identità e 33 certificazioni varie;

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- iscrizioni scolastiche/universitarie: 23 per la scuola materna, 29 per la scuola elementare, 35 per la scuola media inferiore, 47 per istituti tecnici, 35 per istituti professionali, 12 per i licei e 0 immatricolazioni universitarie;
 - documentazioni per cerimonie religiose: 7;
 - trasferimenti presso “poli residenziali fittizi”: 13;
 - tesseramenti a società sportive: 9.
- **1° semestre 2020:**
- documenti di copertura: 5 carte di identità, 15 tessere sanitarie e 4 patenti di guida;
 - documenti reali: 19 carte d’identità e 27 certificazioni varie;
 - iscrizioni scolastiche/universitarie: 9 per la scuola materna, 12 per la scuola elementare, 13 per la scuola media inferiore, 17 per istituti tecnici, 7 per istituti professionali e 5 per i licei (nessuna immatricolazione universitaria);
 - documentazioni per cerimonie religiose: 0;
 - trasferimenti presso “poli residenziali fittizi”: 17;
 - tesseramenti a società sportive: 1.
- **2° semestre 2020:**
- documenti di copertura: 2 carte di identità, 10 tessere sanitarie e 1 patente di guida;
 - documenti reali: 23 carte d’identità e 22 certificazioni varie;
 - iscrizioni scolastiche/universitarie: 19 per la scuola materna, 21 per la scuola elementare, 18 per la scuola media inferiore, 23 per istituti tecnici, 15 per istituti professionali e 11 per i licei, (nessuna immatricolazione universitaria);
 - documentazioni per cerimonie religiose: 0;
 - trasferimenti presso “poli residenziali fittizi”: 13;
 - tesseramenti a società sportive: 0.
- **1° semestre 2021:**
- documenti di copertura: 9 carte di identità, 13 tessere sanitarie e 3 patenti di guida;

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- documenti reali: 9 carte d'identità e 17 certificazioni varie;
 - iscrizioni scolastiche/universitarie: 9 per la scuola materna, 13 per la scuola elementare, 7 per la scuola media inferiore, 9 per istituti tecnici, 6 per istituti professionali e 2 per i licei (nessuna immatricolazione universitaria);
 - documentazioni per cerimonie religiose: 1;
 - trasferimenti presso “poli residenziali fittizi”: 7;
 - tesseramenti a società sportive: 0.
- **2° semestre 2021:**
- documenti di copertura: 2 carte di identità, 9 tessere sanitarie e 1 patente di guida;
 - documenti reali: 3 carte d'identità, 11 certificazioni varie e 3 tessere sanitarie (TEAM);
 - iscrizioni scolastiche/universitarie: 7 per la scuola materna, 10 per la scuola elementare, 4 per la scuola media inferiore, 8 per istituti tecnici, 5 per istituti professionali e 3 per i licei, (nessuna immatricolazione universitaria);
 - documentazioni per cerimonie religiose: 0;
 - trasferimenti presso “poli residenziali fittizi”: 7;
 - tesseramenti a società sportive: 2.

Nel medesimo periodo è stata predisposta per i collaboratori di giustizia e loro familiari la seguente documentazione:

- **1° semestre 2019:**
- documenti di copertura: 70 carte di identità, 293 tessere sanitarie e 26 patenti di guida;
 - documenti reali: 675 carte d'identità e 1.697 certificazioni varie;
 - iscrizioni scolastiche/universitarie: 42 per la scuola materna, 109 per la scuola elementare, 113 per la scuola media inferiore, 66 per istituti tecnici, 57 per istituti professionali e 49 per i licei (nessuna immatricolazione universitaria);
 - documentazioni per cerimonie religiose: 87;
 - trasferimenti presso “poli residenziali fittizi”: 293;
 - tesseramenti a società sportive: 61;

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- **2° semestre 2019:**

- documenti di copertura: 85 carte di identità, 350 tessere sanitarie e 47 patenti di guida;
- documenti reali: 555 carte d'identità e 1.237 certificazioni varie;
- iscrizioni scolastiche/universitarie: 97 per la scuola materna, 123 per la scuola elementare, 196 per la scuola media inferiore, 99 per istituti tecnici, 89 per istituti professionali, 87 per i licei e 3 immatricolazioni universitarie;
- documentazioni per cerimonie religiose: 45;
- trasferimenti presso “poli residenziali fittizi”: 244;
- tesseramenti a società sportive: 112.

- **1° semestre 2020:**

- documenti di copertura: 103 carte di identità, 371 tessere sanitarie e 33 patenti di guida;
- documenti reali: 511 carte d'identità e 1.198 certificazioni varie;
- iscrizioni scolastiche/universitarie: 35 per la scuola materna, 65 per la scuola elementare, 76 per la scuola media inferiore, 44 per istituti tecnici, 41 per istituti professionali e 33 per i licei, (nessuna immatricolazione universitaria);
- documentazioni per cerimonie religiose: 2;
- trasferimenti presso “poli residenziali fittizi”: 299;
- tesseramenti a società sportive: 7;

- **2° semestre 2020:**

- documenti di copertura: 81 carte di identità, 298 tessere sanitarie e 27 patenti di guida;
- documenti reali: 522 carte d'identità e 998 certificazioni varie;
- iscrizioni scolastiche/universitarie: 67 per la scuola materna, 131 per la scuola elementare, 99 per la scuola media inferiore, 71 per istituti tecnici, 57 per istituti professionali e 55 per i licei, 3 immatricolazione universitarie;
- documentazioni per cerimonie religiose: 0;
- trasferimenti presso “poli residenziali fittizi”: 215;

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- tesseramenti a società sportive: 19.
- **1° semestre 2021:**
 - documenti di copertura: 91 carte di identità, 281 tessere sanitarie e 34 patenti di guida;
 - documenti reali: 495 carte d'identità e 881 certificazioni varie;
 - iscrizioni scolastiche/universitarie: 35 per la scuola materna, 79 per la scuola elementare, 31 per la scuola media inferiore, 33 per istituti tecnici, 25 per istituti professionali e 27 per i licei, (nessuna immatricolazione universitaria);
 - documentazioni per cerimonie religiose: 7;
 - trasferimenti presso “poli residenziali fittizi”: 176;
 - tesseramenti a società sportive: 0;
- **2° semestre 2021:**
 - documenti di copertura: 61 carte di identità, 97 tessere sanitarie e 41 patenti di guida;
 - documenti reali: 309 carte d'identità, 711 certificazioni varie e 289 tessere sanitarie (TEAM);
 - iscrizioni scolastiche/universitarie: 29 per la scuola materna, 81 per la scuola elementare, 35 per la scuola media inferiore, 37 per istituti tecnici, 28 per istituti professionali e 39 per i licei, 3 immatricolazione universitarie;
 - documentazioni per cerimonie religiose: 11;
 - trasferimenti presso “poli residenziali fittizi”: 155;
 - tesseramenti a società sportive: 85.

Il **cambiamento delle generalità**, invece, costituisce il massimo beneficio tutorio previsto dalla L. n.82/1991 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 misura, specificamente disciplinata dal D.Lgs. 29 marzo 1993, n.119, viene di norma adottata su istanza dell'interessato, secondo una procedura che richiede 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

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

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. 161/2004, la schermatura dei dati anagrafici originari non pregiudica, ancorché nel rispetto dei necessari presupposti di riservatezza (anche negli atti della pubblica amministrazione), gli opportuni collegamenti con il vissuto dell'interessato, con particolare riferimento, ad esempio, alle informazioni del casellario giudiziario.

Il cambiamento delle generalità viene adottato garantendo la segretezza del procedimento¹⁸, 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 corso del **2019 (I e II semestre)** non c'è stata alcuna attività connessa al cambiamento delle generalità di testimoni di giustizia e loro familiari. **Nel primo e nel secondo semestre 2020** non sono stati firmati decreti ministeriali, né sono stati consegnati nuovi documenti. **Nel primo semestre del 2021** la Commissione centrale non ha autorizzato cambi di generalità, non sono stati firmati decreti ministeriali ed è stato consegnato un solo documento ad una testimone di giustizia. **Nel secondo semestre 2021** per nessun testimone è stato autorizzato il cambiamento delle generalità.

Durante il **primo semestre 2019** la Commissione Centrale per le speciali misure di protezione ha autorizzato il cambiamento delle generalità per 2 collaboratori di giustizia e 15 loro familiari. Nel medesimo periodo sono stati firmati 2 decreti ministeriali di attribuzione di nuove generalità e 1 decreto ministeriale di revoca del cambiamento delle generalità.

¹⁸ È in fase di definizione, 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 mutate esigenze di sicurezza.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Nel corso del **secondo semestre dello stesso anno**, invece, il predetto Consesso ha autorizzato il cambio delle generalità per un collaboratore di giustizia e 2 suoi familiari. Nessun decreto ministeriale è stato firmato.

Nel primo semestre e nel secondo semestre 2020 la Commissione Centrale non ha autorizzato cambi di generalità per collaboratori, non sono stati firmati decreti ministeriali, né sono stati consegnati nuovi documenti.

Nel **primo semestre 2021** la Commissione centrale non ha autorizzato nessun cambio delle generalità; non sono stati firmati decreti ministeriali e non sono stati consegnati documenti; mentre, nel **secondo semestre 2021**, a seguito dello “sblocco della procedura” adeguatamente rivista, la Commissione centrale ha autorizzato il cambiamento delle generalità nei confronti di 3 collaboratori di giustizia, sono stati firmati n.13 decreti ministeriali, non sono stati consegnati documenti.

Nel corso del secondo semestre del 2021, inoltre, conseguentemente agli sviluppi della pandemia da COVID 19, con riferimento alla attività connessa al rilascio della documentazione ed al cambiamento delle generalità, si è reso necessario attivare ulteriori servizi a favore dei tutelati, infatti il Servizio Centrale di Protezione si è adoperato per garantire la somministrazione dei vaccini alla popolazione protetta nel rispetto delle necessarie misure di sicurezza. Sono state quindi avviate collaborazioni col responsabile dell’Anagrafe nazionale Vaccinale - Ministero della Salute, al fine di garantire la riservatezza degli inserimenti nella relativa banche dati. Inoltre è stato concordato un protocollo per l’oscuramento dati dei vaccinati e l’eventuale conversione del green pass alle generalità di copertura e viceversa. Si è poi provveduto ad interessare anche il Dipartimento per l’Amministrazione Penitenziaria e gli istituti di Pena per le vaccinazioni ed il rilascio del green pass ai detenuti.

Infine, con la Direzione Centrale per i Servizi Demografici – Ministero Interno, è stato concordato un protocollo d’intesa diretto a far subentrare tutta la popolazione protetta nel sistema – di recente istituzione – dell’Anagrafe Nazionale Popolazione residente (ANPR), in modo da garantire maggiore sicurezza nell’emissione di documenti reali.

Con riferimento al cambio delle generalità, il 2021 ha segnato un punto di svolta a seguito della revisione delle procedure inerenti l’estrema misura tutoria ex art.15 legge 82/91, determinata dalla Commissione centrale per le speciali misure di protezione nella seduta del 27 gennaio 2021 che ha individuato nel Prefetto l’Autorità designata per l’attuazione della procedura. Si è provveduto altresì, ad esperire ogni utile interlocuzione con Enti esterni (Conservatoria dei registri immobiliari, Consiglio

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

nazionale del Notariato, pubblico registro automobilistico e Motorizzazione civile) in ordine alle modalità di revoca della massima misura tutoria qualora fosse necessario assicurare l'esercizio dei diritti delle parti interessate.

1.2. Le scorte e gli accompagnamenti

La naturale proiezione dei contributi forniti dai testimoni di giustizia avviene 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 e aver provveduto ai connessi adempimenti di legge¹⁹, 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 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)²⁰.

Premesso quanto sopra, il Servizio di protezione ha organizzato e gestito scorte e accompagnamenti di testimoni riferiti a 74 impegni di giustizia (udienze e interrogatori) e 2 videoconferenze nel **primo semestre 2019**, e a 48 impegni di giustizia e 5 videoconferenze nel **semestre successivo**. Nel **primo semestre del 2020**

¹⁹ Trasmissione delle citazioni ai referenti territoriali, assicurazioni alle AA.GG., restituzione delle relate di notifica, trasmissione di eventuali rinunce quando previste.

²⁰ Vedere, al riguardo, l'art. 147 bis delle norme di attuazione di coordinamento e transitorie del C.P.P., così come modificato dal D.L. 28 luglio 1989, n. 271, introdotto dall'art. 7 del D.L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 1992, n. 356.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

ci sono state n. 45 citazioni in aula di testimoni e n.5 videoconferenze, mentre nel **secondo semestre del 2020** ci sono state 62 citazioni in aula e 6 videoconferenze.

Nel **primo semestre del 2021** ci sono state n.59 citazioni in aula di testimoni di giustizia e n. 16 videoconferenze, mentre nel **secondo semestre** ci sono state n. 43 citazioni in aula e n. 24 videoconferenze.

Il Servizio di Protezione ha organizzato e gestito scorte e accompagnamenti di collaboratori riferiti a 2.083 impegni di giustizia (udienze e interrogatori) e 1.827 videoconferenze nel **primo semestre 2019**, e a 1.418 impegni di giustizia e 1.334 videoconferenze nel **semestre successivo**.

Nel **primo semestre del 2020** si sono avute 1.487 citazioni in aula di collaboratori di giustizia e 1.413 videoconferenze; nel **secondo semestre 2020** le citazioni in aula sono state 1.349 e quelle in videoconferenza 1.335.

Nel **primo semestre** del 2021 si sono avute 1.561 citazioni in aula e 1.886 videoconferenze; nel **secondo semestre 2021** si sono avute 1.311 citazioni in aula e 1.462 videoconferenze.

Gli accompagnamenti dei collaboratori in stato di detenzione, invece, vengono curati, in tutte le fasi, esclusivamente dalla Polizia Penitenziaria, limitandosi il Servizio Centrale di Protezione a inoltrare al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e alle Case di reclusione gli atti di polizia giudiziaria ricevuti.

2. Le misure assistenziali

2.1. L'assistenza sanitaria

Il Servizio Centrale di Protezione dispone, presso la propria sede centrale, 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 sotto protezione.

Oltre a rendersi disponibili per effettuare direttamente ovvero agevolare interventi sanitari che non sia stato possibile eseguire attraverso le strutture del S.S.N., il personale sanitario del Servizio ha fornito pareri tecnici concernenti l'assistenza sanitaria a favore dei testimoni di giustizia, anche esprimendo pareri medico-legali sulle istanze di rimborso per eventuali spese sostenute dagli interessati per motivi di salute o sulle richieste di prestiti o elargizioni *una tantum* per le stesse ragioni,

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

valutando altresì ogni questione di carattere sanitario di interesse per le attività del Servizio, comprese le richieste dell’A.G. in relazione alla compatibilità carceraria e/o all’idoneità a comparire in giudizio nonché sui trasferimenti per motivi di salute.

La medesima articolazione sanitaria del Servizio cura le procedure di “conversione dei documenti sanitari”, considerato che, nel periodo di sottoposizione al programma di protezione, la popolazione protetta può assumere diverse identità (nome reale, nome di copertura, cambiamento definitivo delle generalità) e quindi, soprattutto con riferimento a patologie che si protraggono negli anni, la relativa documentazione medica (cartelle cliniche, referti, analisi ecc.) potrebbe riportare generalità diverse, seppur riferite alla medesima persona, impedendo agli interessati di documentare – nel rispetto degli imprescindibili requisiti di sicurezza e riservatezza – la continuità terapeutica e beneficiare della necessaria assistenza medica. Tale necessità di allineamento delle generalità si rende oltremodo necessaria nei non infrequenti casi di riconoscimento di invalidità, considerando che le competenti Commissioni medico-legali richiedono l’esibizione di documentazione che certifichi pregresse patologie, risalenti nel tempo.

In particolare, per i testimoni di giustizia nel:

- **primo semestre 2019**, sono state/i:
 - trattate 52 pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
 - espressi 15 pareri in ordine alla rimborsabilità delle spese sostenute;
 - convertita 1 cartelle clinica;
- **secondo semestre 2019**, sono state/i:
 - trattate 191 pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
 - espressi 9 pareri su istanze di rimborso di spese sostenute;
 - convertito 1 verbale di invalidità civile, 1 certificazione per il conseguimento e la conferma di patenti di guida di copertura.
- **primo semestre 2020**, sono state/i:
 - trattate 79 pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
 - espressi 9 pareri in ordine alla rimborsabilità delle spese sostenute;

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- nessuna conversione di cartella clinica.
- **secondo semestre 2020**, sono state/i:
 - trattate 213 pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
 - espressi 3 pareri in ordine alla rimborsabilità delle spese sostenute;
 - la conversione di 1 cartella clinica.
- **primo semestre 2021**, sono state/i:
 - trattate 85 pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
 - espressi 12 pareri in ordine alla rimborsabilità delle spese sostenute;
 - nessuna conversione di cartella clinica, n.1 conversione di verbale di invalidità.
- **secondo semestre 2021**, sono state/i:
 - trattate 113 pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
 - espressi 3 pareri in ordine alla rimborsabilità delle spese sostenute;
 - la conversione di 0 cartella clinica.

Con riferimento ai collaboratori e loro familiari, nel:

- **primo semestre 2019**, sono state/i:
 - trattate 3.065 pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
 - espressi 107 pareri in ordine alla rimborsabilità delle spese sostenute;
 - convertite 4 cartelle cliniche, 55 verbali di invalidità civile, 6 certificati vaccinali e 3 certificazioni per il conseguimento e la conferma di patenti di guida di copertura;
- **secondo semestre 2019**, sono state/i:
 - trattate 3.155 pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
 - espressi 103 pareri su istanze di rimborso di spese sostenute;

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

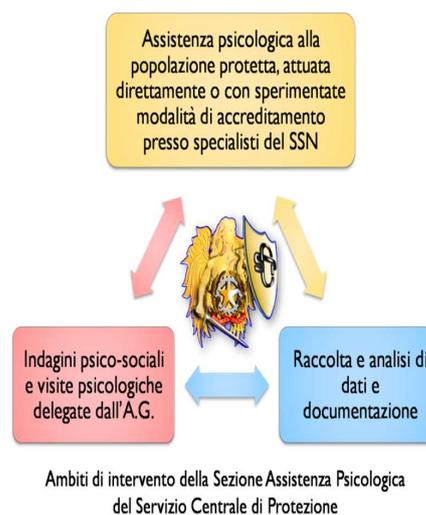
- convertite 14 cartelle cliniche, 47 verbali di invalidità civile, 2 certificazioni per il conseguimento e la conferma di patenti di guida di copertura e 2 certificati vaccinali.
- **primo semestre 2020**, sono state/i:
 - trattate 2.115 pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
 - espressi 67 pareri in ordine alla rimborsabilità delle spese sostenute;
 - convertite 12 cartelle cliniche, 29 verbali di invalidità civile, 1 certificato vaccinale e 0 certificazioni per il conseguimento e la conferma di patenti di guida di copertura;
- **secondo semestre 2020**, sono state/i:
 - trattate 2.962 pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
 - espressi 63 pareri in ordine alla rimborsabilità delle spese sostenute;
 - convertite 20 cartelle cliniche, 33 verbali di invalidità civile, 5 certificati vaccinali e 0 certificazioni per il conseguimento e la conferma di patenti di guida di copertura;
- **primo semestre 2021**, sono state/i:
 - trattate 1.119 pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
 - espressi 70 pareri in ordine alla rimborsabilità delle spese sostenute;
 - convertite 10 cartelle cliniche, 42 verbali di invalidità civile, 1 certificato vaccinale e 0 certificazioni per il conseguimento e la conferma di patenti di guida di copertura;
- **secondo semestre 2021**, sono state/i:
 - trattate 1.116 pratiche riguardanti istanze di rimborso per spese relative a farmaci e prestazioni specialistiche;
 - espressi 55 pareri in ordine alla rimborsabilità delle spese sostenute;

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- convertite 22 cartelle cliniche, 28 verbali di invalidità civile, 8 certificati vaccinali e 2 certificazioni per il conseguimento e la conferma di patenti di guida di copertura;

2.2. L'assistenza psicologica

Il Servizio Centrale di Protezione dispone di una Sezione Assistenza Psicologica, costituita da 3 Direttori Tecnici Capo Psicologi (scesi a 2 nel secondo semestre 2019 e a 1 nel primo semestre 2020) e da 1 Commissario Capo Tecnico Psicologo, che, coadiuvati da operatori appartenenti ai ruoli della stessa Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, assicurano sia le attività ordinarie connesse con le esigenze di supporto psicologico dei tutelati, sia quelle urgenti ed emergenziali, approfondendo nel contempo l'attività di ricerca e formazione in ambito psicologico.



La possibilità di fornire sostegno psicologico ai soggetti tutelati si è rilevata negli anni un valido strumento per attenuare molti disagi che essi vivono. 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. 13 della L. 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 l'incertezza delle 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

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

assicurate le più ampie modalità di assistenza a favore dei testimoni di giustizia e dei loro familiari, rendendo disponibile agli interessati – già con l’ammissione al piano provvisorio – un mirato progetto di prevenzione del disagio psichico. Il 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 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. L’esperienza maturata, infatti, ha consentito di perfezionare e consolidare nel tempo un sistema di intervento e di assistenza, che si avvale – mediante opportuni “accreditamenti” – di professionisti del sistema sanitario nazionale.

Nei semestri 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 1° semestre 2019	Uomini	Donne	TOTALI
<i>Testimoni di giustizia</i>	2	7	9
<i>Relativi familiari maggiorenni</i>	5	2	7
<i>Relativi familiari minorenni</i>	4	5	9
<i>Totale TdG e relativi familiari</i>	11	14	25

Colloqui/incontri 2° semestre 2019	Uomini	Donne	TOTALI
<i>Testimoni di giustizia</i>	1	5	6

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

<i>Relativi familiari maggiorenni</i>	3	-	3
<i>Relativi familiari minorenni</i>	-	3	3
Totale TdG e relativi familiari	4	8	12

Colloqui/incontri 1° semestre 2020	Uomini	Donne	TOTALI
<i>Testimoni di giustizia</i>	1	-	1
<i>Relativi familiari maggiorenni</i>	3	4	7
<i>Relativi familiari minorenni</i>	-	6	6
Totale TdG e relativi familiari	4	10	14

Colloqui/incontri 2° semestre 2020	Uomini	Donne	TOTALI
<i>Testimoni di giustizia</i>	2	1	3
<i>Relativi familiari maggiorenni</i>	2	1	3
<i>Relativi familiari minorenni</i>	-	-	-
Totale TdG e relativi familiari	4	2	6

Colloqui/incontri 1° semestre 2021	Uomini	Donne	TOTALI
<i>Testimoni di giustizia</i>	-	1	1

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

<i>Relativi familiari maggiorenni</i>	-	-	-
<i>Relativi familiari minorenni</i>	-	-	-
Totale TdG e relativi familiari	-	1	1

Colloqui/incontri 2° semestre 2021	Uomini	Donne	TOTALI
Testimoni di giustizia	-	-	-
<i>Relativi familiari maggiorenni</i>	-	-	-
<i>Relativi familiari minorenni</i>	-	-	-
Totale TdG e relativi familiari	-	-	-

Colloqui/incontri 1° semestre 2019	Uomini	Donne	TOTALI
Collaboratori di giustizia	24	1	25
<i>Relativi familiari maggiorenni</i>	14	43	57
<i>Relativi familiari minorenni</i>	9	22	31
Totale CdG e relativi familiari	47	66	113

Colloqui/incontri 2° semestre 2019	Uomini	Donne	TOTALI
Collaboratori di giustizia	21	4	25
<i>Relativi familiari maggiorenni</i>	7	32	39
<i>Relativi familiari minorenni</i>	19	27	46
Totale CdG e relativi familiari	47	63	110
Colloqui/incontri 1° semestre 2020	Uomini	Donne	TOTALI
Collaboratori di giustizia	10	2	12

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

<i>Relativi familiari maggiorenni</i>	2	14	16
<i>Relativi familiari minorenni</i>	7	7	14
<i>Totale CdG e relativi familiari</i>	19	23	42

Colloqui/incontri 2° semestre 2020	Uomini	Donne	TOTALI
<i>Collaboratori di giustizia</i>	14	2	16
<i>Relativi familiari maggiorenni</i>	2	22	24
<i>Relativi familiari minorenni</i>	16	11	27
<i>Totale CdG e relativi familiari</i>	19	23	42

Colloqui/incontri 1° semestre 2021	Uomini	Donne	TOTALI
<i>Collaboratori di giustizia</i>	12	1	13
<i>Relativi familiari maggiorenni</i>	12	23	35
<i>Relativi familiari minorenni</i>	6	8	14
<i>Totale CdG e relativi familiari</i>	30	32	62

Colloqui/incontri 2° semestre 2021	Uomini	Donne	TOTALI
<i>Collaboratori di giustizia</i>	2	-	2
<i>Relativi familiari maggiorenni</i>	8	19	27
<i>Relativi familiari minorenni</i>	5	14	19
<i>Totale CdG e relativi familiari</i>	15	33	48

Nel corso dei suddetti interventi, cui si sono aggiunti frequentissimi contatti telefonici di supporto, le tipologie di disagio più frequentemente riscontrate 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

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

disturbi di personalità e di psicopatologie pregresse rispetto all'ingresso nel sistema tutorio. Tra i minori, invece, prevalgono i disturbi di adattamento e della sfera cognitiva-emotiva, connessi con le difficoltà scolastiche e le reazioni comportamentali di disadattamento.

2.3. I minori sotto protezione

Particolare attenzione viene rivolta nei confronti dei minori, familiari di testimoni e collaboratori di giustizia, sottoposti a regime di protezione (**63 unità al 30 giugno 2019; 58 unità al successivo 31 dicembre; 52 unità al 31 dicembre 2020; 55 unità al 31 dicembre 2021 con riferimento ai testimoni e 1.779 unità al 30 giugno 2019; 1.673 unità al successivo 31 dicembre; 1604 unità al 30 giugno 2020; 1579 unità al 31 dicembre 2020, al 30 giugno 2021 1.520 unità, al 31 dicembre 2021, 1.474 unità relativamente ai collaboratori**), soprattutto in ragione delle peculiari necessità tipiche della minore età. Si tratta, infatti, di un bacino di tutelati che richiede particolare considerazione e continuo monitoraggio al fine di prevenire o risolvere 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, come già accennato, disturbi di adattamento e della sfera cognitivo-emotiva, 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 delle difficoltà 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.

Una problematica trasversale a quasi tutte le fasce di età è quella legata agli aspetti linguistici, che si sostanzia nel frequente utilizzo del dialetto, circostanza che rende difficoltosa e complessa la comunicazione e, conseguentemente, l'integrazione nel nuovo contesto sociale.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

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 possibilità di crescita e di sviluppo.

A tale scopo, 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 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 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, favorendo altresì le opportunità di studio e di formazione professionale propedeutiche al loro reale reinserimento sociale nella località protetta.

Questa è la direzione in cui è fortemente orientato il Servizio che, anche nei semestri in esame, ha interloquito – laddove necessario – con le competenti A.G. minorili e sempre favorito l'interlocuzione con enti, uffici e organismi pubblici e privati per la definizione di buone prassi e procedure, idonee a consentire le iscrizioni "riservate" a scuole e a corsi di ogni ordine e grado (attraverso intese con il Ministero dell'Istruzione), compresi quelli universitari, oltre che un'adeguata accoglienza presso

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

“case famiglia” per quei minori che, a causa di problematiche situazioni familiari, vengono sottratti alla responsabilità genitoriale.

I successi raggiunti rispetto a questa 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 extrascolastiche (culturali, sportive, ludiche). 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. Il reinserimento socio-lavorativo

Il reinserimento socio-lavorativo costituisce un obiettivo prioritario da conseguire nell’ambito dell’assistenza ai soggetti protetti, sia per le difficoltà riconducibili alle particolari condizioni soggettive, sia per le stagnanti condizioni del mercato del lavoro, che rendono ancora più marcata la difficoltà di reperire un’occupazione per individui spesso inattivi da tempo, scarsamente qualificati o che non hanno mai svolto in passato alcuna attività lavorativa. Spesso, pertanto, con la fuoriuscita dalle speciali misure di protezione, gli interessati si ritrovano in condizioni, di età e professionali, non competitive sotto il profilo delle prospettive occupazionali.

Con riferimento alle “*misure atte a favorire il reinserimento sociale*”²¹, il quadro normativo di riferimento si è evoluto nel tempo, prevedendo 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), e riservando ai testimoni di giustizia l’accesso ad un programma di assunzione nella pubblica amministrazione

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

²¹ Art. 13, co.5 del D.L. n.8/1991, come integrato dalla L. n. 45/2001.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

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 specificatamente 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 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 qualifiche 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, per 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 incardinati presso le Autorità Giudiziarie in Sicilia i

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

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.

Esaminando le attività connesse ai semestri in esame si evidenzia che, al fine di predisporre un nuovo elenco dei testimoni aventi diritto all'assunzione presso la Regione Siciliana, ai sensi della legge 26 agosto 2014, n. 22, considerato che il 31 dicembre 2018 ha avuto termine il blocco assunzionale previsto dalla legge regionale n. 6/2016 (triennio 2016/2018), è stata interessata la Commissione centrale per le speciali misure di protezione affinché venisse valutata l'applicabilità, nei confronti di alcuni testimoni di giustizia (per i quali lo stesso Consesso aveva già deliberato il possesso dei requisiti previsti per l'assunzione dei dettami previsti dall'art. 7, lett. h, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n.6), con particolare riferimento all'alternatività, quale misura di reinserimento sociale e lavorativo, tra la capitalizzazione e l'accesso ad un programma assunzionale.

È inoltre proseguita l'attività prevista dall'art. 7 – lett. h, della legge 21 gennaio 2018, n.6, con particolare riguardo alla possibilità di trasferire il diritto ad accedere ad un programma di assunzione presso una pubblica amministrazione ad un familiare convivente, a carico e sottoposto alle misure tutorie ed all'alternatività tra capitalizzazione e l'accesso al citato programma, già peraltro oggetto di delibere della Commissione centrale. Come da determinazioni della citata Commissione si è pertanto proceduto alla sostituzione di alcuni testimoni, dietro loro richiesta, del diritto all'assunzione ad un familiare stabilmente convivente, a carico e ammesso alle speciali misure di protezione.

Nel corso del primo semestre del 2019 sono stati assunti nella pubblica amministrazione n. 1 testimoni di giustizia e n. 1 familiare convivente. Nel medesimo semestre n. 4 testimoni sono stati trasferiti di sede lavorativa e n. 6 unità sono state inserite nell'elenco di cui all'art. 5 del decreto interministeriale n. 204/2014.

Anche nel secondo semestre 2019 è proseguita l'attività prevista dalla legge n. 6/2018, in ordine al diritto di trasferire ad un familiare il diritto dell'assunzione nella pubblica amministrazione. Si è proceduto quindi ad inserire nell'elenco di cui all'art. 5 del

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

decreto interministeriale n. 204/2014 n. 4 testimoni (o loro familiari) e nel corso del semestre in esame sono stati assunti nella pubblica amministrazione n. 2 testimoni, mentre altri due testimoni hanno fatto richiesta di essere trasferiti in altra sede lavorativa.

Nel primo semestre 2020, sempre in riferimento al programma assunzionale previsto dall'art.7, lett. h) – comma 1 della legge 11 gennaio 2018, n. 6, si è provveduto, d'intesa con le amministrazioni interessate, ai sensi dell'art.6 del decreto interministeriale n. 204/2014, alla preliminare ricognizione dei posti disponibili presso ciascuna amministrazione locale. Nel periodo in esame, nessuna amministrazione interessata ha comunicato disponibilità di posti da destinare a testimoni di giustizia. In tale periodo, due testimoni di giustizia, già impiegati in una pubblica amministrazione, hanno richiesto di essere trasferiti in altre sedi lavorative.

Nel corso del secondo semestre 2020 un testimone di giustizia, impiegato in una pubblica amministrazione, ha chiesto di essere trasferito in altra sede lavorativa. Nonostante la grave crisi pandemica da COVID19, l'interessato a decorrere dal mese di settembre, è stato distaccato presso l'ente richiesto.

Nel primo semestre del 2021 si è proceduto alla ricognizione prevista dall'art. 6 del decreto interministeriale 7 agosto 2020, n.174, interessando le amministrazioni centrali dello Stato, le Prefetture, i Commissari di Governo ed i Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano, le Università degli studi, le Camere di commercio.

Attesa la complessità e la delicatezza della materia, nell'ambito del Servizio Centrale di Protezione opera una specifica articolazione che, per tutti i soggetti tutelati:

- agevola – d'intesa con i Nuclei sul territorio e 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 necessaria e la gestione delle relative procedure;
- fornisce il proprio apporto nelle procedure istruttorie di pratiche concernenti la valutazione del danno biologico e le richieste di varie tipologie di pensione (anticipata – APE, di vecchiaia, di reversibilità, ecc.), di premi alla nascita e di fondi di garanzia del TFR.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Nel primo semestre del 2019, infatti, per i testimoni di giustizia e loro familiari sono state attivate e gestite le seguenti attività:

- 2 oscuramenti di posizioni lavorative;
- 1 estratto contributivo;
- 1 indennità di disoccupazione;
- 1 assegno sociale;
- 1 consulenza su attività lavorativa;
- 1 utilizzo scolastico.

Nel secondo semestre 2019 sono state gestite le seguenti ulteriori attività:

- 2 richieste visite per invalidità civile;
- 1 consulenza per attività lavorativa.

Nel primo semestre del 2020 le attività svolte a favore dei testimoni di giustizia sono state:

- 1 consulenza sull'attività lavorativa;
- 1 utilizzo scolastico.

Nel secondo semestre 2020 sono state svolte le seguenti attività:

- 21 oscuramento di posizione contributiva;
- 4 rimozioni di oscuramento;
- 1 liquidazione di invalidità civile;
- 1 riconoscimento di indennità di disoccupazione;
- 1 utilizzo scolastico.

Nel primo semestre 2021 sono state svolte le seguenti attività:

- 3 oscuramenti posizione lavorativa,
- 1 rimozione oscuramento;
- 1 estratto contributivo;

Nel secondo semestre 2021 le attività sono state:

- 1 oscuramento posizione contributiva
- 2 rimozioni oscuramento
- 1 estratto contributivo
- 2 visite per riconoscimento invalidità civile

Con riferimento ai collaboratori di giustizia e loro familiari le attività svolte a loro favore sono riportate nella seguente tabella:

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

	1° sem. 2019	2° sem. 2019	1° sem. 2020	2° sem. 2020	1° sem. 2021	2° sem. 2021
<i>Oscuramenti di posizioni contributive</i>	128	61	13	81	45	58
<i>Rimozione di oscuramenti di posizioni contributive</i>	35	75	164	191	108	53
<i>Estratti contributivi</i>	9	2	-	-	3	1
<i>Conversione di posizioni contributive afferenti a nominativi di copertura</i>	3	6	3	3	3	4
<i>Richieste di visite per riconoscimento di invalidità civile, c.d. "legge 104" e collocamento mirato</i>	69	45	32	36	66	44
<i>Liquidazioni di invalidità civili, indennità di frequenza e indennità di accompagnamento</i>	35	43	21	31	39	54
<i>Richieste di indennità di disoccupazione</i>	41	46	13	22	5	14
<i>Richieste di assegni familiari</i>	21	-	-	-	-	-
<i>Richieste di assegno sociale</i>	1	5	-	-	1	5
<i>Consulenze su attività lavorative</i>	6	5	5	-	-	-
<i>Richieste di "utilizzo" di personale scolastico in istituti diversi da quello di inserimento in ruolo</i>	6	-	7	-	7	-
<i>Trasferimento lavorativo nella scuola</i>	-	1	-	-	-	-
<i>Collocamenti in aspettativa o analoghe posizioni</i>	3	1	1	5	1	-
<i>Avviamenti lavorativi (collaboratori di giustizia che hanno trovato occupazione a tempo determinato e/o indeterminato)</i>	25	58	20	25	20	33

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

La sezione “Lavoro” del Servizio Centrale di Protezione svolge, inoltre, a favore dei tutelati, le seguenti ulteriori attività:

- valutazione del danno biologico;
- istruzione pratiche per la richiesta di varie tipologie di pensione anticipata (APE Social, quota 100, ecc.);
- istruzione pratiche per la richiesta di pensione di vecchiaia e anzianità;
- istruzione pratiche per la richiesta di pensione di reversibilità;
- richiesta premio alla nascita (bonus mamma domani);
- richiesta fondo di garanzia TFR
- istruzione pratiche iscrizione corsi professionali regionali.

Al fine di dare concretezza alle occasioni 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 della 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, SOGEL, Poste Italiane), diretto ad individuare soluzioni tecniche e procedurali adeguate ad assicurare 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 5 (per i collaboratori) e 10 anni (per i testimoni) 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.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

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

La II Divisione, competente per i testimoni di giustizia è articolata in Sezioni, costituisce una delle due 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 afferiscono tutte agli 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 le molteplici e delicate 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.

Oltre alle predette attività, sostanzialmente riferibili all'intera popolazione protetta, la II Divisione cura – relazionandosi con Autorità, Enti o soggetti terzi – le procedure connesse con gli specifici benefici cui hanno diritto i testimoni di giustizia, con particolare riferimento, ad esempio, ai richiamati Istituti di credito, Agenzia delle entrate, Commissario Antiracket, Consap, Agenzia del Demanio, Prefetture, ai programmi 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

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Stato degli immobili di proprietà del testimone, 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 erogazioni una tantum per le esigenze di seguito riepilogate:

	1°sem. 2019	2° sem 2019	1°sem 2020	2°sem 2020	1°sem 2021	2°sem 2021
PRESTITI:						
<i>Vacanze</i>	-	-	-	-	-	2
<i>Altro</i>	-	1	1	-	-	-
UNA TANTUM:						
<i>Matrimonio</i>	-	-	-	-	-	1
<i>Vacanze</i>	11	13	5	3	2	1
<i>Prima sistemazione</i>	-	5	1	2	2	1
<i>Deposito auto</i>	-	-	1	1	-	-
<i>Nascita figlio</i>	1	3	-	-	-	-
<i>Trasloco masserizie</i>	1	3	3	1	3	1
<i>Iscrizione scolastica + libri</i>	1	4	-	6	3	2
<i>Sistemi di difesa passiva</i>	2	-	3	4	1	2
<i>Cure odontoiatriche</i>	-	5	2	4	8	1
<i>Altro (ass. psicologica, spese mediche)</i>	-	-	17	4	22	5
<i>Altro (contr. straord. per recarsi posto di lavoro)</i>	-	-	-	-	2	-
<i>Acquisto immobili erario (pendenti)</i>	2	3	5	6	7	10

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

<i>Elargizione antiracket</i> <i>l.44/1999</i>	1	-	-	-	1	2
---	---	---	---	---	---	---

5. L'attività della III Divisione "Collaboratori di giustizia"

La III Divisione, competente per i collaboratori di giustizia e articolata in Sezioni, costituisce una delle due unità operative del Servizio Centrale di Protezione (l'altra si occupa dei testimoni di giustizia) e cura numerose attività che, in sinergia con quelle svolte 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 loro familiari.

Le specifiche funzioni svolte riguardano tutti gli aspetti di gestione e tutela dei collaboratori 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 delicate e complesse attività concernenti l'individuazione, d'intesa con i Nuclei Operativi di Protezione, delle località idonee alla 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 e le competenti Autorità Giudiziarie (compresa quella minorile) in ordine alle condotte tenute dai soggetti tutelati e alle attività delegate (comprese le numerose notifiche), le istruttorie per le capitalizzazioni a supporto della successiva valutazione da parte della citata Commissione, i rapporti con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria per le questioni attinenti ai collaboratori o ai loro familiari detenuti.

6. I Nuclei Operativi di protezione

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

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, Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, assicurano la diretta attuazione delle misure di assistenza contemplate nel piano provvisorio e nel programma speciale di protezione deliberato a favore dei testimoni di giustizia²² e relativi familiari, curando, in ambito locale, i necessari rapporti con i competenti Organi periferici delle Amministrazioni dello Stato e gli Enti pubblici e privati.

Alle predette articolazioni periferiche, pertanto, è demandata la gestione quotidiana di tutti gli adempimenti riferiti all'attuazione dei programmi di protezione, 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 continuo con le Divisioni del Servizio, assicurando la tempestiva acquisizione di informazioni ed elementi di valutazione sulle diverse situazioni e problematiche.

A tal fine, i N.O.P. – nel cui ambito il personale viene impiegato in incarichi che replicano la ripartizione organizzativa del Servizio Centrale di Protezione – assicurano molteplici attività, tra cui:

- la redazione, a cura del Direttore del N.O.P., della c.d. “intervista tecnica” volta all'acquisizione di tutte le notizie utili sulle persone proposte per un piano provvisorio di protezione²³;
- l'individuazione degli elementi di valutazione tecnica necessari all'esecuzione delle misure di sicurezza e di tutela a favore dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari;

²² I Nuclei Operativi di protezione assicurano, con personale “dedicato”, anche le attività a favore dei testimoni di giustizia e relativi familiari.

²³ La redazione della c.d. “intervista tecnica” compete al Direttore del Nucleo Operativo di Protezione del luogo in cui la persona protetta risiede all'inizio della collaborazione e avviene nel momento in cui il soggetto viene sottoposto a “misure urgenti” di protezione. L'attività è finalizzata ad acquisire un quadro informativo completo sulle persone interessate allo scopo di garantire le misure di protezione più efficaci e individuare una collocazione quanto più idonea e soddisfacente possibile.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- 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;
- il supporto tecnico-logistico alle Divisioni del servizio per l'attuazione delle misure atte al reinserimento economico-sociale dei tutelati;
- l'espletamento di ogni possibile attività necessaria a corrispondere alle esigenze delle persone protette e a favorire il loro reinserimento sociale (iscrizioni scolastiche²⁴, assistenza per cure mediche, ecc.).

Inoltre, i N.O.P. mantengono contatti con le Forze di polizia territoriali che, attraverso l'attuazione dei dispositivi ritenuti più idonei dall'Autorità provinciale di P.S., assicurano la protezione dei soggetti tutelati.

7. L'assistenza economica

²⁴ Nel settore del reinserimento formativo e scolastico, una menzione particolare merita l'attività del N.O.P. Lazio, che, attraverso proprio personale specificamente orientato, ha individuato efficaci soluzioni operative e gestionali (preiscrizioni, tasse scolastiche, ecc.), instaurando altresì produttive interlocuzioni con:

- l'Ufficio Scolastico Regionale del Lazio, nel cui ambito è stato individuato personale di riferimento per la trattazione delle pratiche relative a soggetti sotto protezione;
- numerosi Dirigenti scolastici regionale, d'intesa con i quali sono stati organizzati mirati incontri per l'approfondimento delle problematiche degli alunni sottoposti allo speciale programma di protezione;
- i competenti uffici del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, per approfondimenti tecnici finalizzati ad individuare le migliori prassi da estendere al territorio nazionale
- la Città metropolitana di Roma per la fruizione degli asili nido comunali e l'individuazione di accorgimenti procedurali che salvaguardino la riservatezza delle persone sotto tutela all'atto delle verifiche normalmente predisposte sui corsi finanziati dall'UE;
- il Dipartimento Servizi educativi e Scolastici della predetta Città metropolitana e con i corrispettivi dipartimenti di Rieti, Viterbo, Frosinone e Latina per superare la problematica legata alla penuria di posti disponibili presso le scuole dell'infanzia gestite dal MIUR, così garantendo l'inserimento di tutti i tutelati in idonei istituti scolastici;
- le Università del Lazio per favorire un agevole e sicuro inserimento dei tutelati nei percorsi formativi.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Il Servizio Centrale di Protezione si avvale di uno specifico Ufficio amministrativo-contabile per la trattazione – attraverso la gestione e amministrazione di uno specifico capitolo di spesa del bilancio del Ministero dell'interno²⁵ – 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 delle somme e degli indennizzi previsti per i testimoni di giustizia dalla legge n.6/2018²⁶.

Le somme stanziare sul capitolo di spesa 2840, 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.

Nelle seguenti tabelle sono riportate, per i periodi in esame, le voci di spesa con l'indicazione dei relativi importi e delle percentuali sui volumi finanziari totali.

²⁵ Capitolo 2840.

²⁶ Ved. Paragrafo 1.2

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Spese 1° semestre 2019 - Testimoni di giustizia		
Voci di spesa	Importo	Incidenza percentuale
Locazioni	€ 491.420,65	17,1 %
Contributi mensili	€ 2.290.504,88	79,8 %
Spese di giustizia	€ 17.573,41	0,6 %
Varie	€ 5.689,57	0,2 %
Assistenza legale	€ 18.957,70	0,7 %
Alberghi	€ 2.145,47	0,1 %
Trasferimenti	€ 7.983,00	0,3 %
Assistenza sanitaria	€ 34.685,97	1,2 %
Totale spese	€ 2.868.960,65	100 %

Spese 2° semestre 2019 - Testimoni di giustizia		
Voci di spesa	Importo	Incidenza percentuale
Locazioni	€ 380.586,14	10,6 %
Contributi mensili	€ 2.841.997,43	79,4 %
Spese di giustizia	€ 14.500,45	0,4 %
Varie	€ 114.319,62	3,2 %
Assistenza legale	€ 29.972,37	0,8 %
Alberghi	€ 162.478,32	4,5 %
Trasferimenti	€ 20.153,60	0,6 %
Assistenza sanitaria	€ 16.032,76	0,4 %
Totale spese	€ 3.580.040,69	100 %

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

L'impegno di spesa per i testimoni di giustizia del primo semestre 2020 è stato distribuito come da seguenti tabelle in cui alcune voci sono state accorpate:

VOCI DI SPESA I SEMESTRE 2020	EURO	% SUL TOTALE DELLA SPESA
ASSEGNI MENSILI	421.036,67	13,13
LOCAZIONE APPARTAMENTI	342.938,34	10,70
VARIE ²⁷	2.442.420,19	76,17
TOTALE	3.206.395,20	100,00

VOCI DI SPESA II SEMESTRE 2020	EURO	% SUL TOTALE DELLA SPESA
ASSEGNI MENSILI	536.162,41	29,44
LOCAZIONE APPARTAMENTI	640.477,70	35,16
VARIE ²⁸	644.818,60	35,40
TOTALE	1.821.458,71	100,00

Mentre nel 2021 è stato distribuito come da seguenti tabelle:

VOCI DI SPESA I SEMESTRE 2021	EURO	% SUL TOTALE DELLA SPESA
ASSEGNI MENSILI	555.112,01	37,07
LOCAZIONE APPARTAMENTI	293.434,55	19,59
ASSISTENZA LEGALE	17.692,45	1,18
SPESE MEDICHE	41.330,20	2,76
ALBERGHI	53.691,69	3,59
SPESE DI GIUSTIZIA	7.628,05	0,51
SPESE DI TRASFERIMENTI	16.833,20	1,12
TOTALE	948.722,15	100,00

²⁷ Nel valore sono incluse le spese per capitalizzazioni per un importo di euro 677.419,76.

²⁸ Nel valore sono incluse le spese per capitalizzazioni per un importo di euro 362.521,96.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

VOCI DI SPESA II SEMESTRE 2021	EURO	% SUL TOTALE DELLA SPESA
ASSEGNI MENSILI	535.706,01	41,21
LOCAZIONE APPARTAMENTI	530.649,67	40,82
ASSISTENZA LEGALE	16.097,52	1,24
SPESE MEDICHE	31.426,52	2,42
ALBERGHI	97.107,69	7,47
SPESE DI GIUSTIZIA	11.428,20	0,88
SPESE PER TRASFERIMENTI	5.008,60	0,39
VARIE ²⁹	72.516,13	5,58
TOTALE	1.299.940,34	100,00

Nelle seguenti tabelle, invece, sono riportate, per il periodo di riferimento, le voci di spesa con l'indicazione dei relativi importi e delle percentuali sui volumi finanziari totali relative ai collaboratori di giustizia:

²⁹ Nel valore sono incluse le spese per capitalizzazione pari a euro 26.817,10

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Con riferimento al **primo semestre 2020**, si riporta il seguente elenco nel quale

Spese 1° semestre 2019 - Collaboratori di giustizia		
Voci di spesa	Importo	Incidenza percentuale
Locazioni	€ 12.091.503,04	37,3 %
Contributi mensili	€ 18.262.928,48	56,4 %
Spese di giustizia	€ 252.925,92	0,8 %
Varie	€ 548.093,91	1,7 %
Assistenza legale	€ 428.490,47	1,3 %
Alberghi	€ 581.543,79	1,8 %
Trasferimenti	€ 213.229,04	0,7 %
Assistenza sanitaria	€ 16.032,76	0,0 %
Totale spese	€ 32.394.747,41	100 %

Spese 2° semestre 2019 - Collaboratori di giustizia		
Voci di spesa	Importo	Incidenza percentuale
Locazioni	€ 12.866.773,25	29,8 %
Contributi mensili	€ 23.901.513,74	55,4 %
Spese di giustizia	€ 173.271,97	0,4 %
Varie	€ 855.623,37	2,0 %
Assistenza legale	€ 2.221.613,88	5,2 %
Alberghi	€ 1.621.530,10	3,8 %
Trasferimenti	€ 714.212,42	1,7 %
Assistenza sanitaria	€ 776.585,08	1,8 %
Totale spese	€ 43.131.123,81	100 %

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

le voci di spesa sono state accorpate rispetto all'elenco dell'anno precedente:

- ASSEGNI MENSILI	euro 10.667.605,41 (33,08%)
- LOCAZIONE APPARTAMENTI	euro 10.184.673,71 (31;59%)
- VARIE ³⁰	euro 11.392.173,16 (35,33%)
- TOTALE DELLA SPESE	euro 32.244.452,28 (100%)

Nel **secondo semestre 2020** le spese sono state così ripartite:

- ASSEGNI MENSILI	euro 11.146.276,91 (26,24%)
- LOCAZIONE APPARTAMENTI	euro 16.986.149,37 (39,98%)
- VARIE ³¹	euro 14.351.654,75 (33,78%)
- TOTALE DELLA SPESE	euro 42.484.081,03 (100%)

Nel **primo semestre del 2021** le voci di spesa sono state le seguenti:

- ASSEGNI MENSILI	euro 10.598.864,70 (34,83%)
- LOCAZIONE APPARTAMENTI	6.101.759,15 (20,05%)
- ASSISTENZA LEGALE	1.749.670,85 (5,75%)
- SPESE MEDICHE	443.365,22 (1,46%)
- ALBERGHI	939.340,33 (3,09%)
- SPESE DI GIUSTIZIA	183.471,08 (0,60%)
- SPESE PER TRASFERIMENTI	291.707,94 (0,96%)
- VARIE ³²	10.124.248,32 (33,27%)
- TOTALE SPESE	30.432.427,59 (100%)

Nel **secondo semestre del 2021** le voci di spesa sono state le seguenti:

- ASSEGNI MENSILI	euro 10.260.953,67 (30,25%)
- LOCAZIONE APPARTAMENTI	13.015.151,76 (38,38%)
- ASSISTENZA LEGALE	1.716.081,29 (5,06%)
- SPESE MEDICHE	583.227,28 (1,72%)
- ALBERGHI	753.339,33 (2,17%)
- SPESE DI GIUSTIZIA	164.686,80 (0,49%)

³⁰ Nel valore totale sono incluse le spese per capitalizzazioni pari ad un importo di euro 6.701.692,82.

³¹ Nel valore totale sono incluse le spese per capitalizzazioni pari ad un importo di euro 7.790.546,25.

³² Dal valore totale sono incluse le spese per capitalizzazione per un importo di euro 7.098.564,84.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- SPESE PER TRASFERIMENTI	283.942,79 (0,84%)
- VARIE ³³	7.156.111,89 (21,10%)
- TOTALE SPESE	33.915.494,81 (100%)

8. La selezione e la formazione del personale

Gli operatori del Servizio Centrale di Protezione e dei N.O.P. vengono selezionati fra il personale delle tre Forze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza³⁴) e dell'Amministrazione civile dell'Interno, in base a precisi parametri individuati in considerazione del particolare compito che dovranno svolgere³⁵, connotato da profili del tutto particolari che richiedono il possesso di speciali doti, qualità, inclinazioni e attitudini.

Va anzitutto sottolineato che tali operatori devono confrontarsi con una popolazione protetta, sovente composta da soggetti minori o problematici, non sempre facilmente gestibile perché sradicata dall'ambiente di origine e proiettata in un contesto socio/ambientale del tutto nuovo e sconosciuto.

Una popolazione afflitta - anche a causa di tale sradicamento - da problematiche di ogni genere, sotto il profilo sociale, relazionale, logistico, scolastico, organizzativo, psicologico, medico, ecc., e che, pertanto, richiede modalità relazionali improntate a forme di attenzione e sensibilità del tutto particolari³⁶, a volte lontane dai tradizionali schemi professionali dell'operatore di polizia.

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

³³ Dal valore totale sono incluse le spese per capitalizzazione per un importo di euro 7.098.564,84.

³⁴ Presso la struttura centrale, inoltre, operano 3 unità della Polizia Penitenziaria con compiti afferenti alla posizione giudiziaria dei soggetti protetti.

³⁵ 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).

³⁶ Il personale del Servizio Centrale di Protezione e, ancor di più, quello dei N.O.P., poiché a diretto contatto con la popolazione protetta, deve non solo essere in possesso di una specifica motivazione per la particolare tipologia di incarico, ma anche essere dotato di particolare sensibilità e spiccate capacità di dialogo, dovendo spesso "vestire i panni" dell'assistente sociale, dello psicologo, del consulente, del fiduciario, ecc., per potersi efficacemente porre quale punto di riferimento per i soggetti tutelati nella risoluzione delle problematiche di volta in volta rappresentate.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

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 al personale dipendente, sia agli operatori delle Forze di polizia territoriali chiamate ad esprimere i c.d. “referenti territoriali per il profilo tutorio”, che, pur prestando servizio presso articolazioni provinciali o locali delle Forze di polizia, costituiscono parte integrante del sistema tutorio curando i profili di sicurezza dei soggetti tutelati negli ambiti territoriali di competenza e provvedendo agli accompagnamenti per motivi di giustizia.

Oltre ai profili normativi e regolamentari d’interesse attinenti alla sicurezza e al sistema generale della protezione, nel corso di tali attività formative e di aggiornamento vengono trattati argomenti concernenti gli aspetti psicologici e le modalità relazionali con i nuclei familiari dei soggetti protetti, soprattutto nei confronti dei minori.

Le lezioni, inoltre, vengono tenute da docenti interni al Servizio (Direttori delle Divisioni, funzionari preposti a peculiari settori, psicologi della Polizia di Stato) o esterni (funzionari della Commissione Centrale, magistrati, docenti universitari e, in generale, esperti nelle varie materie d’interesse), mentre i corsi sono “a costo zero” poiché tenuti presso strutture dell’Amministrazione e senza alcun compenso per l’attività di docenza che viene svolta volontariamente.

In questo quadro, nell’anno 2019 hanno avuto luogo:

- un seminario di aggiornamento professionale rivolto a circa 50 funzionari/ufficiali del Servizio Centrale di Protezione e dei N.O.P., nel corso del quale sono intervenute alte Autorità, fra cui Prefetti e Magistrati esperti nelle materie trattate, nonché il Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, Direttore Centrale della Polizia Criminale Prefetto Vittorio Rizzi;
- un corso di formazione rivolto ai direttori dei N.O.P. e ai loro sostituti, incentrato prioritariamente, ma non esclusivamente, sulla nuova normativa emanata in tema di testimoni di giustizia (L. n. 6/2018). L’attività didattica si è svolta, in due sessioni (luglio e settembre), presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

polizia di Roma e ha visto coinvolti, per ciascuna edizione, circa 25 discenti, tra frequentatori ed uditori;

- un corso erogato con modalità e-learning e rivolto a tutto il personale del Servizio Centrale e dei N.O.P. sul tema delle strategie di contrasto alla corruzione;
- un corso di aggiornamento per 60 appartenenti al Servizio Centrale e ai N.O.P.;
- un corso di formazione per 60 operatori degli uffici territoriali delle Forze di polizia chiamati a svolgere le funzioni di “referente per il profilo tutorio di testimoni e collaboratori di giustizia”.

Nel 2020, nel mese di gennaio, prima che l'emergenza COVID19 bloccasse tutte le attività didattiche, si è tenuto un corso di formazione rivolto a 50 operatori del Servizio Centrale di Protezione e dei Nuclei Operativi di Protezione, mentre nel mese di giugno, in modalità e-learning, si è svolto un corso di aggiornamento rivolto a 60 operatori che ha visto la partecipazione, in qualità di docenti, di professori universitari³⁷.

³⁷ Uno psicologo ed un sociologo che hanno affrontato il tema della pandemia ed i risvolti psicologici e sociali.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

PARTE TERZA

LE NUOVE SFIDE DELLA PROTEZIONE

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1. I nuovi progetti

La gestione della popolazione protetta e conseguentemente le misure di protezione adottate, hanno necessità di essere periodicamente rivisitate atteso che, soprattutto i sistemi tecnologici, sono in continua evoluzione e pertanto l'esposizione dei tutelati a rischio potrebbe aumentare.

Si è fatto cenno ai dati biometrici ed alle insidie della rete Internet, ma non di minor conto sono altri sistemi informatici che potrebbero seriamente inficiare la tenuta del sistema di protezione.

Al riguardo, il Servizio Centrale di Protezione già da anni monitora la situazione ed ha allo studio nuove procedure per coniugare la sicurezza e la riservatezza che le norme impongono con i nuovi sistemi di gestione dell'attività lavorativa adottati da Enti pubblici e privati.

In particolare, nel 2021, è stata avviata una profonda revisione dell'organizzazione funzionale dell'Ufficio per renderlo il più aderente possibile alle esigenze della popolazione protetta, nonché ai mutamenti sostanziali verificatisi, ad esempio, in ambito informatico e nella Pubblica Amministrazione, rispetto alla situazione degli anni '90 del secolo scorso, quando il sistema tutorio è stato costruito.

In tale ottica, un primo progetto concerne l'oscuramento delle banche dati.

Infatti, soprattutto con riferimento al reinserimento sociale e lavorativo, l'art. 8 del D.M. 13 maggio 2005, n.138 - che si occupa della tutela della riservatezza delle persone ammesse a speciali misure di protezione che svolgono attività lavorativa - prevede che *“nei confronti dei soggetti ammessi a speciali misure di protezione che svolgono attività lavorativa durante il periodo di sottoposizione alle stesse, le amministrazioni e gli enti competenti adottano, d'intesa con gli Organi preposti all'attuazione delle speciali misure o del programma, idonei accorgimenti per impedire, in caso di consultazione di banche dati o archivi informatici, l'individuazione degli interessati e del luogo di lavoro delle località in cui gli interessati effettuano le loro prestazioni”*.

Analogha previsione è stata ribadita nell'art. 10 del decreto ministeriale in materia di assunzioni da parte della P.A. dei testimoni di giustizia prevedendo che *“nel caso in cui i soggetti ammessi a speciali misure di protezione svolgano attività lavorativa durante il periodo di sottoposizione alle stesse, le pubbliche amministrazioni debbano individuare, d'intesa con il Servizio centrale di protezione, idonei accorgimenti per*

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

impedire che, nel caso di consultazioni di banche dati o archivi informatici, essi siano indivisuali anche con riferimento al luogo di lavoro. Analoghe disposizioni vengono applicate anche ai testimoni che, non più sottoposti alle speciali misure di protezione, risultino beneficiari del cambiamento delle generalità”.

Le citate disposizioni non risultano di semplice applicazione, soprattutto in considerazione del fatto che la progressiva informatizzazione di tutti i settori della pubblica amministrazione e la sempre più stretta interconnessione delle relative banche dati (non solo per quanto attiene alle posizioni lavorative) hanno fatto emergere problematiche attinenti alla riservatezza dei dati in esse contenuti, afferenti alla popolazione protetta.

Il Servizio Centrale di Protezione sta implementando alcuni protocolli d'intesa con i seguenti enti ed istituzioni:

- INPS per i soggetti che esplicano attività lavorativa;
- Ministero del Lavoro e ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) per coloro che cercano una occupazione lavorativa;
- Ministero della Salute per quanto attiene alle vaccinazioni Covid-19;
- Direzione Centrale per i Servizi Demografici del Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali del Ministero dell'Interno per la gestione dei nominativi presenti nell'Anagrafe Nazionale Popolazione Residente, per il rilascio della carta d'identità elettronica e di certificazioni varie;
- Federazioni sportive per il tesseramento di atleti;
- Agenzia delle Entrate e Società SOGEI per la visibilità del sostituto d'imposta e per la gestione delle informazioni presenti nelle banche dati della P.A.; con SOGEI, inoltre, sono stati attivati specifici accordi che consentono il blocco del codice fiscale finalizzato all'omissione dal sistema a cui la tessera sanitaria consente l'accesso, per la registrazione delle vaccinazioni;
- Ministero Economia e Finanze e NoiPA per la visibilità del luogo di lavoro;
- Ministero dell'Istruzione e Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica per la visibilità delle graduatorie regionali/provinciali per personale docente e ATA, oltre che per la partecipazione a test universitari di ammissione;
- P.R.A. e M.C.T.C. per il pagamento della tassa di possesso di auto/motoveicoli;
- Associazione Bancaria Italiana per titolarità conto e tracciamento prelievi;
- A.N.I.A e IVASS per visibilità sinistri di varia natura;

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- Regioni/Comuni per visibilità violazioni alle norme del Codice della strada e referti pronto soccorso, scelta medico /pediatra di famiglia;
- INAIL per visibilità luogo e datore di lavoro;
- Camera di Commercio per visibilità luogo in cui viene svolta l'attività commerciale;
- ADECCO, RANSTAD (Agenzie di lavoro interinale) per visibilità dei dati anagrafici, luogo e datore di lavoro;
- CAF per il rilascio delle certificazioni ISEE;
- POSTE Italiane per il rilascio dello SPID.

Meritevole di essere menzionato, inoltre, è il trasferimento dei protetti dalla località di origine a quella di protezione, che costituisce un cardine del sistema di protezione, pertanto la valutazione sulla scelta della località ove collocare e “mimetizzare” i nuclei familiari deve tenere conto di molteplici fattori.

In quest'ottica sono state, dunque, sviluppate nuove funzionalità di ricerca che sfruttando il Sistema informatizzato di gestione dei testimoni e collaboratori di giustizia attualmente in uso al Servizio Centrale di Protezione, consente, in tempo reale, di poter disporre di tutte le informazioni necessarie per l'individuazione della località di protezione, con conseguente elevazione degli *standard* di sicurezza e riservatezza.

Ulteriore progetto pienamente realizzato, riguarda l'utilizzo di nuove modalità di scambio della corrispondenza classificata tra i vari uffici coinvolti nella gestione della popolazione protetta.

Tutto il carteggio afferente i testimoni e collaboratori di giustizia viene prodotto con classifica di riservatezza, pertanto le procedure di scambio della corrispondenza devono seguire rigide regole stabilite normativamente.

L'adozione del nuovo sistema di trasmissione dei documenti riesce a coniugare la riservatezza, la sicurezza e la celerità dello scambio dei messaggi, consentendo di rendere più efficienti ed economiche le comunicazioni.

Parallelamente alla realizzazione della nuova modalità di scambio della corrispondenza, è stata avviata la procedura per la realizzazione del fascicolo elettronico ed il sistema di protocollazione digitale, in quanto un efficiente sistema di comunicazione esterna, non può prescindere da un coerente adeguamento della comunicazione interna e dalla conseguente conservazione degli atti.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Con riferimento alla riorganizzazione interna del Servizio Centrale di Protezione ed ai rapporti con la Commissione centrale si evidenziano le seguenti attività avviate e, alcune, già perfezionate:

- designazione dei Referenti per i testimoni di giustizia in attuazione della legge 11 gennaio 2018, n. 6;
- avvio nuova procedura per il cambiamento delle generalità, superando le criticità riscontrate nell'attuazione del precedente *iter*;
- creazione di gruppi di lavoro finalizzati alla revisione dei procedimenti amministrativi obsoleti, per l'identificazione di nuove procedure maggiormente flessibili, con particolare riferimento alla documentazione di copertura;
- emanazione di disposizioni che consentano una maggiore trasparenza nelle procedure con conseguente conoscibilità di diritti e doveri dei tutelati;
- predisposizione di un nuovo ed aggiornato "vademecum" sulla sicurezza informatica;
- estensione della gamma della documentazione di copertura annoverando tra questa anche il *green pass*.

Per quanto attiene ai rapporti tra il Servizio Centrale di Protezione ed i dipendenti Nuclei operativi territoriali si evidenziano cambiamenti sostanziali.

Tra gli innumerevoli interventi e direttive si segnala la sostanziale revisione delle procedure di locazione. In particolare, sono state impartite disposizioni afferenti alla gestione degli appartamenti locati dal Ministero per i soggetti tutelati che si sostanziano:

1. nella previsione che gli appartamenti non possano essere utilizzati per più di due nuclei familiari per poi essere dismessi;
2. nella disposizione che gli appartamenti a disposizione dei NOP per le emergenze possano essere non più di due;
3. nell'eliminazione di particolari forme di locazione e nel divieto di affittare immobili appartenenti alle Forze di polizia;
4. nella realizzazione di una cabina di regia centralizzata per la gestione degli alloggi, al fine di garantire uniformità nelle procedure.

Sono stati attivati numerosi "poli residenziali fittizi" (cioè Comuni in cui i tutelati risultano residenti, ma non domiciliati) per favorire la massima mimetizzazione sul territorio della popolazione protetta.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

È stata realizzata una struttura informatica per garantire trasmissione di atti riservati tra il Servizio Centrale e i punti nodali della protezione, velocizzando così le procedure e risparmiando risorse umane ed economiche.

Infine, sono in corso di definizione due cambiamenti di estrema rilevanza, che proietteranno il Servizio Centrale di Protezione in una nuova dimensione gestionale ed operativa.

Il primo attiene all'avvio della procedura con l'Agenzia delle Entrate per la creazione di una nuova procedura per la stipula dei contratti di locazione riferiti ai domicili protetti e per tutte le attività legate alla protezione, per garantire oscuramento dei dati in maniera ancora più efficace.

Tale novità avrà una ricaduta estremamente positiva per quanto riguarda tutte le attività economico/finanziarie svolte a favore dei testimoni e collaboratori di giustizia. La seconda concerne la realizzazione, presso il Servizio, di una sala operativa, attiva 24 ore su 24, la quale:

1. fornirà supporto alle Forze di polizia per tutto quanto attiene alle necessità di conoscenza di informazioni ostensibili relative alla *Popolazione protetta*;
2. monitorerà la movimentazione delle unità operative dei Nuclei di Protezione e dei Referenti territoriali impiegati in attività di scorta per impegni di giustizia ed esigenze di tutela;
3. costituirà il *Front Office* del Servizio.

2. Smart borders dell'Unione europea e rischio biometrico correlato per la protezione dei soggetti tutelati

Una delle principali sfide per le esigenze di sicurezza e riservatezza specifiche del sistema di protezione è costituita dallo sviluppo e dalla crescente diffusione delle tecnologie biometriche (sistemi di riconoscimento biometrico, riconoscimento facciale, riconoscimento vocale, ecc.).

A partire dagli attacchi terroristici del 2001, quasi tutti i Paesi hanno cominciato a dedicare particolare attenzione alla biometria quale possibile soluzione tecnologica applicabile ad un ampio spettro di settori, valutando in particolare l'adozione di sempre più sofisticati sistemi biometrici per finalità di sicurezza nazionale, ma anche per prevenire i c.d. furti di identità.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Il riconoscimento biometrico si basa su un presupposto banale quanto inconfutabile: talune caratteristiche biologiche o comportamentali distinguono una persona da un'altra (ad esempio: DNA, pattern della voce, pattern della retina, topografia della faccia, impronte digitali, ecc.). Una caratteristica biometria è dunque strettamente legata all'individuo per cui non può essere persa, dimenticata, duplicata o comunque compromessa, come potrebbe avvenire con un documento.

Esistono diverse tipologie di riconoscimento biometrico cui corrispondono varie applicazioni: lettori d'impronta digitale, retina, iride, voce e viso. Tutti i sistemi biometrici lavorano nel medesimo modo: il punto di partenza consiste nella registrazione dell'informazione su una determinata caratteristica di una persona. Nel momento in cui un individuo deve essere riconosciuto, il sistema prende le misure necessarie e procede a una comparazione attraverso un'autenticazione o un'identificazione. L'autenticazione è un confronto tra "uno e uno" mentre l'identificazione si traduce in una ricerca fra "uno e molti", i cui dati sono contenuti in un *database*. In sostanza, l'autenticazione consente di confermare l'identità di una persona mentre l'identificazione di cercarla.

Per fronteggiare gli attacchi terroristici e altre specifiche minacce ai Paesi membri dell'UE, il Consiglio d'Europa ha rinnovato la "Strategia interna UE" per migliorare l'interoperabilità dei sistemi informativi.

La proposta che inizialmente comprendeva solo la connettività tra le aerolinee e la trasmissione dei dati a specifiche banche dati, prevede in un prossimo futuro, azioni per l'ulteriore implementazione basate su una valutazione di fattibilità.

Il gruppo di lavoro di esperti Europol (BITCOM³⁸) è concorde nel ritenere che la strategia UE potrebbe influire sulla capacità dei programmi di protezione dei soggetti tutelati europei e internazionali di fornire una protezione adeguata ed efficace alle persone cui è stata attribuita una nuova identità.

Pertanto, secondo Europol, è della massima importanza che i servizi di Protezione valutino i rischi operativi derivanti dalle disposizioni sugli *smart border* (confini intelligenti) interconnessi a livello globale e collegate a un'accresciuta attività biometrica, così come concepita in base ai nuovi accordi di interoperabilità.

³⁸ Il gruppo di lavoro BITCOM sulla biometria, l'informatica e la tecnologia delle comunicazioni attivato nell'ambito del Network Europol sulla protezione dei testimoni di giustizia, cui il Servizio Centrale di Protezione aderisce.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Lo sviluppo delle tecnologie biometriche in relazione agli *smart borders*, l'*internet* delle cose (*internet of things* – IoT), le attività bancarie, il rafforzamento della sicurezza dei documenti e l'industria di *internet* e dei *computer* potrebbero costituire un rischio importante per le misure di protezione dei testimoni/collaboratori di giustizia a livello nazionale e internazionale.

Nell'eventualità di una ricollocazione di testimoni o collaboratori in altro Stato o, più semplicemente, nell'ipotesi di spostamenti internazionali che comportino l'attraversamento di sistemi di controllo delle frontiere UE potrebbero emergere incongruenze tra dati biografici e quelli biometrici degli interessati. In particolare, gli eventuali approfondimenti da parte dei Servizi di frontiera potrebbero evidenziare una difformità tra i dati identificativi della persona protetta e quelli già biografici rilevati in occasione di precedenti attraversamenti della frontiera.

I *database* biografici e biometrici sofisticati, quindi, rappresentano un grave rischio per le operazioni di protezione. Il futuro Sistema Ingressi-Uscite, che associa l'identificazione biografica e biometrica dei viaggiatori, potrebbe far aumentare il rischio che i dati della nuova identità delle persone protette non corrispondano alle informazioni e alla documentazione acquisiti con riferimento alla precedente identità, rendendo vane le cautele che tutti i Servizi di Protezione adottano per evitare "abbinamenti" che possano agevolare il disvelamento dell'identità originaria dei tutelati.

In funzione di tali considerazioni, il gruppo di lavoro di esperti Europol BITCOM è stato incaricato anche di monitorare gli sviluppi tecnologici in modo da valutare l'evoluzione del rischio e individuare possibili soluzioni fissando adeguati *standard* operativi e applicando le migliori prassi. Al momento, tuttavia, l'attuale normativa, gli *standard* tecnici e la mancanza di esperienze operative rendono difficile prevedere come l'attivazione del Sistema Ingressi-Uscite UE, prevista dal 2021, possa impattare sulle attività dei Servizi di Protezione.

3. Internet e i social network

Altra questione connessa con lo sviluppo delle tecnologie biometriche è quella riguardante l'utilizzo dei *social network* in quanto le odierne tecnologie di riconoscimento facciale, vocale e paesaggistico potrebbero consentire la localizzazione o l'identificazione di un soggetto da fotografie o filmati disponibili in rete. Anche in questo caso sarebbe vanificata ogni precauzione

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

volta a garantire l'anonimato dell'interessato, così come potrebbe essere facilmente individuata la località dove vive il protetto.

Ciò rende ancor più problematico e rischioso l'utilizzo dei *social network* da parte della popolazione protetta e, più in generale, la divulgazione delle informazioni nella rete.

Su questa tematica, costantemente attenzionata dai Servizi di Protezione di tutti i Paesi, Europol raccomanda la creazione di "... sistemi sicuri che consentano alle persone protette di usare gli strumenti informatici in modo appropriato e senza rischi ...", evidenziando come "... l'uso dei social media rappresenta un problema rilevante per la protezione e è estremamente complicato trovare un equilibrio tra il diritto dei testimoni di accedere alle informazioni e la loro sicurezza ...".

In linea con tale raccomandazione, il Servizio Centrale di Protezione, già da tempo ha elaborato, in collaborazione con la Polizia delle Comunicazioni, un *vademecum* sul corretto e prudente utilizzo della rete di *internet*, pur nella consapevolezza che qualsiasi raccomandazione, in assenza di una reale e attiva collaborazione da parte del soggetto protetto, potrebbe non risultare sufficiente per arginare i potenziali rischi. Detto documento, che tiene conto delle diverse situazioni soggettive (collaboratori e testimoni in località protetta, testimoni con "misure in loco" e familiari), viene periodicamente aggiornato.

Va peraltro considerato che, specie chi svolge un'attività lavorativa, talvolta di tipo imprenditoriale, ha la necessità di utilizzare tutti gli strumenti che *internet* mette a disposizione. Allo stesso tempo, non è facile indurre le persone, soprattutto i giovani, a privarsi della possibilità di accedere ai *social network*, condividendo immagini, notizie, e informazioni di carattere personale.

Se l'uso imprudente di tali strumenti riduce sensibilmente il livello di sicurezza che, attraverso la mimetizzazione e l'anonimato, dovrebbe essere assicurato alle persone protette, l'adozione di taluni accorgimenti può lasciare margini di rischio derivanti dalla struttura e dalle potenzialità della rete. D'altronde, neanche l'ormai riconosciuto (anche a livello internazionale) "diritto all'oblio" fornisce idonee garanzie di cancellazione dei dati, atteso che la completa eliminazione di ciò che è stato inserito nella rete è praticamente impossibile.

Su tali presupposti, già da qualche anno il Servizio Centrale di Protezione ha inserito, nell'ambito dei corsi di formazione e aggiornamento rivolti ai propri operatori e ai referenti territoriali per il profilo tutorio, specifici interventi informativi tenuti da Funzionari del Servizio della Polizia delle Comunicazioni sui rischi connessi con l'utilizzo dei *social network*, in modo da fornire agli operatori gli strumenti per orientare la popolazione protetta al corretto utilizzo della rete.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

4. L'impatto del Coronavirus sul sistema di protezione: la situazione italiana e quella a livello internazionale

Il 30 gennaio 2020, in seguito alla segnalazione da parte della Cina (31 dicembre 2019) di un cluster di casi di polmonite ad eziologia ignota (poi identificata come un nuovo coronavirus Sars-CoV-2) nella città di Wuhan, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale l'epidemia di coronavirus in Cina. Il giorno successivo il Governo italiano, dopo i primi provvedimenti cautelativi adottati a partire dal 22 gennaio, tenuto conto del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia, ha proclamato lo stato di emergenza e messo in atto le prime misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale.

Lo scoppio della pandemia ha inciso sull'attività del Servizio Centrale di Protezione sotto due punti di vista: il personale ha dovuto modificare le modalità operative di svolgimento del lavoro e conseguentemente rivedere i contatti che, soprattutto i NOP, hanno frequentemente con le persone protette; i collaboratori ed i loro familiari si sono ovviamente dovuti adeguare alle regole imposte dal *lockdown* e quindi limitare non solo la vita quotidiana, ma anche gli spostamenti connessi alle citazioni e le visite ai familiari ristretti in strutture carcerarie.

Inoltre, in accordo con gli Uffici competenti, sono state adottate nuove misure, e riviste quelle già in atto, per l'effettuazione degli impegni di giustizia e degli interrogatori. Infatti è stato implementato l'utilizzo del sistema di videoconferenza per le udienze, e parallelamente, è stata attivata una piattaforma per effettuare gli interrogatori in video collegamento da remoto, evitando così gli spostamenti fisici delle persone da escutere. Il Servizio Centrale di Protezione, oltre a dare disposizioni in merito al comportamento da adottare, ha provveduto a monitorare costantemente la situazione sia dei soggetti protetti che del personale dipendente. Dalla rilevazione dell'incidenza del Covid 19 sono emersi i seguenti dati relativi complessivamente al primo e secondo semestre 2020.

La percentuale di collaboratori di giustizia contagiati dal corona virus è stata del 4% sul totale dei tutelati, mentre la percentuale relativa ai contagi avvenuti tra i familiari dei collaboratori si è attestata al 3%. Sommando collaboratori e familiari, sono avvenuti per COVID19 n.3 decessi.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Con riferimento al personale del Servizio Centrale di Protezione e dei Nuclei operativi di Protezione, la percentuale di contagi è stata del 14% sul totale dell'organico, con un picco nella regione Lombardia dove è stato registrato il decesso di un operatore. Analoghe percentuali sono state rilevate nel 2021, sebbene le conseguenze del contagio sono state affievolite a seguito dell'avvenuta vaccinazione. In particolare, nei due semestri dell'anno 2021 tra la popolazione protetta hanno contratto il virus:

- 14 collaboratori;
- 3 testimoni;
- 27 familiari di cui 7 minori.

5. Tendenze

Gli esperti del gruppo Bitcom di Europol, in merito all'impatto del Covid-19 sulle operazioni di protezione, hanno effettuato delle rilevazioni fra gli stati membri redigendo un report che può essere così riassunto:

Nel 2021 la protezione dei testimoni si troverà ad affrontare nuove sfide come conseguenza della crisi causata dal Coronavirus.

C'è già stato un cambiamento in favore di una interazione più a distanza con i testimoni. Si consiglia ai Servizi di Protezione di porre in atto Procedure Operative Speciali per affrontare i rischi derivanti dalle nuove tendenze. Tuttavia tali tendenze potrebbero anche fornire nuove opportunità per migliorare la sicurezza del testimone sotto protezione.

“Durante l'epidemia da Covid-19 sono emersi progressivamente vari problemi psicologici e conseguenze significative in termini di salute mentale, ivi compresi stress, ansia, depressione, frustrazione e senso di incertezza”, Università di Oxford, 2020”.

Le Nazioni Unite, inoltre, hanno presentato uno studio in cui si segnalava che le restrizioni legate al Coronavirus possono essere “associate ad un rischio accresciuto di vittimizzazione violenta. Spesso il colpevole e le vittime si conoscono. La combinazione di fattori che inducono stress dovuti al *lockdown* e il fatto di vivere potenzialmente con un soggetto violento possono innescare un aumento e un peggioramento di varie forme di violenza all'interno del nucleo familiare”.

I Servizi di Protezione, suggerisce pertanto Europol, dovrebbero prendere in considerazione l'adozione di un approccio combinato di assistenza tecnologica e sociale per supportare i propri testimoni durante questo difficile periodo.

I membri del gruppo di lavoro hanno poi evidenziato, con riferimento all'attività svolta

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

dagli operatori preposti alla protezione, che una notevole percentuale del personale lavora in modalità agile e la maggioranza degli uffici applica turni di reperibilità allungati. Alcuni Servizi consentono agli analisti della Protezione di lavorare dalla propria abitazione. La presenza in ufficio viene garantita per compiti specifici o in casi eccezionali. Alcuni uffici sfruttano la situazione per dedicarsi alla formazione online. Altri adottano un sistema di rotazione per il quale la presenza in ufficio è garantita da un numero ridotto di personale. Nonostante la difficoltà di mantenere la distanza sociale, le operazioni non sono completamente azzerate nella misura in cui le forze dell'ordine dei Servizi di Protezione continuano ad avere incontri con i soggetti protetti nel caso di questioni importanti che non possono essere rinviate o gestite in modalità "a distanza". C'è una tendenza ad effettuare in video gli incontri tra il personale e quelli tra Servizi di protezione, viste le limitazioni agli spostamenti all'estero.

6. Accesso alle informazioni e ai dati

Lo studio di Europol ha inoltre rilevato che non tutti i Servizi sono in grado di fornire computer portatili sicuri per il lavoro da casa. Sembra esserci un vantaggio per quei Servizi che dispongono di tecnologie di accesso remoto con autenticazione a due fattori per la connessione remota. Tuttavia, i portatili con accesso sicuro alle reti di lavoro potrebbero presentare dei limiti in relazione al livello di riservatezza. Le connessioni VPN e la crittografia forniscono un accesso sicuro al sistema di gestione dei casi fino al livello "segreto/riservato". Esistono applicazioni che consentono al personale della Protezione di accedere a una piattaforma protetta con chiavette di sicurezza RSA che generano un'autenticazione sicura, inviare e ricevere mail cifrate ed accedere alle reti designate.

7. L'impatto psicologico dell'isolamento

L'isolamento a casa e i ridotti contatti sociali possono avere gravi conseguenze su testimoni e vittime particolarmente vulnerabili con sintomi post-traumatici, stress e ansia. Alcuni reports indicano un aumento di talune fattispecie criminose. I dati preliminari dell'FBI per i primi sei mesi del 2020 mostrano che gli omicidi premeditati e colposi sono aumentati di circa il 15% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. La scorsa estate gli omicidi nelle 27 maggiori città degli Stati Uniti sono aumentati in

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

maniera significativa (53%) rispetto ai precedenti dati. Nello stesso periodo le aggressioni aggravate sono cresciute del 4,6%. Anche in Italia, non solo per le famiglie protette, le violenze domestiche nel periodo di isolamento dovuto al corona virus sono aumentate in modo esponenziale.

Sarebbe opportuno tenere in considerazione il rischio accresciuto di conflitti familiari o violenza domestica per i testimoni e le vittime sotto protezione. Le videochiamate regolari da parte del referente si sono dimostrate uno strumento valido per affrontare il problema in tempi di restrizione dei contatti.

La rilevazione ha evidenziato che i referenti dei soggetti protetti hanno ricevuto un maggior numero di telefonate durante il periodo del Covid-19. Molti incontri sono stati annullati e le chiamate divengono il principale strumento di comunicazione. È evidente che le videochiamate sono diventate sempre più frequenti nella comunicazione witness-referente, compensando il numero ridotto di incontri in presenza. Alcuni casi richiedono tuttora lo svolgimento di incontri regolari nel rispetto della distanza sociale. In futuro, tali strumenti di comunicazione potrebbero continuare ad essere utilizzati, nel rispetto degli accorgimenti di sicurezza che le moderne tecnologie offrono.

8. Nuove sfide

Nel 2020 la maggior parte dei Servizi di Protezione ha potuto riscontrare che la protezione fa affidamento in misura sempre maggiore sulla tecnologia. Uno degli aspetti chiave della protezione è la rilocalizzazione, che richiede una preparazione approfondita, anche nel settore dei viaggi nazionali e internazionali. La minaccia/il rischio/la valutazione psicologica e l'assistenza richiedono comunque contatti personali e interazione. Uno dei compiti principali consiste nel mantenersi in stretto contatto con le persone da proteggere. Le videochiamate e i controlli volti ad accertare lo stato di benessere sono aumentati contemporaneamente alla riduzione degli incontri personali per motivi di sicurezza e sanitari. I controlli dello stato di benessere attraverso strumenti video per le famiglie e i soggetti fragili (dipendenze, violenza domestica) possono divenire un'alternativa ammessa nel settore della protezione.

Altro elemento importante sono le difficoltà negli spostamenti nazionali ed internazionali durante la fase della pandemia. Tali difficoltà potrebbero avere un impatto notevole sulla rilocalizzazione internazionale.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

APPENDICI

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

APPENDICE 1

LE DELIBERE DI MASSIMA

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Delibera di massima in materia di documenti di copertura in favore di collaboratori e testimoni di giustizia.

LA COMMISSIONE:

VISTA la legge 15 marzo 1991, n.82, modificata dalla legge 13 febbraio 2001, n.45;

VISTO la legge n. 6/2018 recante “*Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia*”;

VISTO il D. lgs. 29 marzo 1993, n. 119, recante “*Disciplina del cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia*”;

VISTO il D.M. 23 aprile 2004, n.161, entrato in vigore in data 10 luglio 2004, recante “*Regolamento ministeriale concernente le speciali misure di protezione previste per i collaboratori di giustizia e i testimoni, ai sensi dell’art.17 bis del decreto legge 15 gennaio 1991, n.8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n.82, introdotto dall’art.19 della legge 13 febbraio 2001, n.45*”;

RICHIAMATE preliminarmente le specifiche disposizioni legislative regolanti la materia:

- art. 13, commi 10 e 11, del D.L. n. 8 del 1991 “*10. Al fine di garantire la sicurezza, la riservatezza e il reinserimento sociale delle persone sottoposte a speciale programma di protezione a norma del comma 5 e che non sono detenute o internate è consentita l’utilizzazione di un documento di copertura. 11. L’autorizzazione al rilascio del documento di copertura indicato nel comma 10 è data dal Servizio centrale di protezione di cui all’articolo 14 il quale chiede alle autorità competenti al rilascio, che non possono opporre rifiuto, di predisporre il documento e di procedere alle registrazioni previste dalla legge e agli ulteriori adempimenti eventualmente necessari. Si applicano le previsioni in tema di esonero da responsabilità di cui all’articolo 5 del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119. Presso il Servizio centrale di protezione è tenuto un registro riservato attestante i tempi, le procedure e i motivi dell’autorizzazione al rilascio del documento*”;
- art. 8 del D.M. n. 161 del 2004, rubricato “*contenuti del programma speciale di protezione*” che, alla lettera h), annovera, tra le altre misure, l’utilizzazione di documenti di copertura, per assicurare la sicurezza, la riservatezza e il reinserimento sociale degli interessati;
- art. 4, comma 2, della legge n. 6 del 2018 secondo cui “*Le misure del trasferimento nella località protetta, dell’uso di documenti di copertura e del cambiamento di generalità sono adottate eccezionalmente, quando le altre forme di tutela risultano assolutamente inadeguate rispetto alla gravità e all’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*”.

CONSIDERATO che, in linea con le citate disposizioni, al fine di garantire la mimetizzazione delle persone sottoposte a programma speciale di protezione, è consentita l’utilizzazione di un documento di copertura, il cui rilascio è autorizzato dal Servizio Centrale di protezione, previa verifica della necessità di garantire la sicurezza,

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- la riservatezza e il reinserimento sociale delle persone sottoposte a speciale programma di protezione;
- RAVVISATA** in tal senso l’opportunità di delineare, con la presente delibera di massima, indirizzi unitari di carattere generale in materia di autorizzazione all’utilizzo dei documenti di copertura, impartendo precise indicazioni al Servizio centrale di protezione e formulando, al contempo, possibili criteri orientativi per le Procure nella formulazione dei prescritti pareri in materia;
- RITENUTO** in particolare necessario introdurre una regolamentazione puntuale e in termini generali dei requisiti per il rilascio dei documenti di copertura al fine di ricondurre il ricorso a tale strumento al rispetto dei relativi limiti normativi, onde evitarne un utilizzo distorto e salvaguardare le esigenze primarie di sicurezza e mimetizzazione sottese alle disposizioni legislative regolanti l’istituto;
- DATO ATTO** che, ad una interpretazione letterale delle norme vigenti, la vigenza del piano provvisorio non presuppone – di regola - il rilascio di documenti di copertura, poiché ciò appare consentito solo nei confronti dei soggetti ammessi al definitivo programma speciale di protezione;
- OSSERVATO** tuttavia, secondo canoni interpretativi logico sistematici, che l’art.13, 5° comma, L. n. 82/1991, prevede “misure straordinarie eventualmente necessarie”, nell’ambito delle quali potrebbero essere compresi i casi di rilascio del documento di copertura innanzi indicati; inoltre l’art. 6 comma 3, lett. g), del D.M. 161/2004, concernente i contenuti del piano provvisorio di protezione, demandato alla definizione di questa Commissione ed all’attuazione del Servizio Centrale di Protezione, prevede la possibilità di adottare ogni altra misura ritenuta necessaria; infine l’articolo 12, comma 1, della legge n. 6 del 2018 dispone che “*La commissione centrale, se ne ricorrono le condizioni, delibera, senza formalità, senza indugio e, comunque, entro la prima seduta successiva alla proposta, un piano provvisorio di misure di protezione, assicurando agli interessati le speciali misure di protezione*” tra le quali può intendersi ricompreso anche il rilascio dei documenti di copertura che si inquadra tra le misure di tutela di cui all’articolo 5, configurate nel nuovo sistema normativo quale *species* del più ampio *genus* delle speciali misure di tutela;
- TENUTO CONTO** altresì che, recependo un’esigenza effettiva fortemente avvertita nella realtà, la vigente Prassi della normativa primaria e regolamentare del Servizio Centrale di Protezione, consente al medesimo Servizio, in presenza di particolari esigenze di sicurezza o per impegni di giustizia, di richiedere agli organi competenti documenti identificativi di copertura anche in fase di piano provvisorio, in attesa della deliberazione del programma di protezione da parte della Commissione Centrale;
- RICHIAMATA** integralmente la propria delibera del 27 novembre 2008 con la quale è stato disposto di incaricare il Servizio Centrale di Protezione di segnalare a questa Commissione, in corso di istruttoria finalizzata all’ammissione al piano provvisorio di

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia, particolari situazioni di rischio derivanti dall'utilizzo delle generalità reali, di talché questa Commissione possa, caso per caso ed in ragione dei concreti e specifici elementi informativi forniti, valutare l'opportunità di prevedere, tra le misure da adottare a tutela dei soggetti proposti per l'ammissione al piano provvisorio, anche il rilascio di documenti di copertura;
- RITENUTO** comunque di indicare al Servizio Centrale di protezione la necessità di limitare l'autorizzazione all'uso dei documenti di copertura solo per i soggetti particolarmente conosciuti e più esposti anche per la notorietà acquisita, valutando quando possa risultare sufficiente ed adeguato il trasferimento in località segreta ed, eventualmente, una specifica misura di schermatura anagrafica, come quella del trasferimento della residenza in una località terza, individuata dal Servizio Centrale di Protezione e diversa da quella in cui gli interessati vengono effettivamente trasferiti;
- CONSTATATO** che il diffuso ricorso al rilascio dei documenti di copertura discende, in via prevalente, dalla necessità di consentire lo svolgimento di attività lavorativa, al fine di preservare le esigenze di mimetizzazione e sicurezza, essendo, allo stato, precluso l'utilizzo delle generalità reali a causa della spinta informatizzazione delle banche dati in uso ai vari Enti Pubblici coinvolti (Agenzia delle Entrate, Inail, Camera di Commercio) che non consente l'oscuramento dei nominativi reali;
- PRESO ATTO** che per ovviare al suddetto inconveniente è stato stipulato apposito protocollo d'intesa con l'INPS, in base al quale per accedere e verificare la posizione assicurativa o previdenziale del tutelato, è possibile oscurare i dati e renderli in chiaro, quando necessario;
- RAVVISATA** altresì la necessità di introdurre una regolamentazione più puntuale delle condizioni legittimanti il rilascio dei predetti documenti di copertura anche con riferimento alla fase iniziale del programma tutorio, fermo restando che il rilascio dei documenti di copertura non può, in alcun modo, diventare uno strumento di risoluzione di una difficoltà pratica connessa all'impossibilità di oscurare le reali generalità nelle banche dati pubbliche;
- INDIVIDUATA** in tal senso l'opportunità di rendere puntualmente edotti gli interessati sui limiti di utilizzo dei documenti di copertura già in sede di intervista tecnica e, contestualmente, di avviare in quella fase un'interlocuzione con le Procure al fine di un ottenere un parere che tenga in specifico conto delle esigenze di sicurezza da garantire ai soggetti tutelati;
- RITENUTO** opportuno che delle relative istanze presentate dai tutelati sia investita, altresì, la Commissione centrale, al fine di apprezzare la sussistenza dei presupposti per il relativo rilascio, incaricando il Servizio Centrale di Protezione di trasmetterle a questo Consesso in modo da svolgere una valutazione caso per caso ed in ragione dei concreti e specifici elementi informativi forniti circa l'opportunità di prevedere, tra le misure da adottare a tutela dei

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- RAVVISATA** soggetti proposti per l'ammissione al piano provvisorio, anche il rilascio di documenti di copertura;
- RAVVISATA** la necessità di prevedere che, salvo i possibili rilievi penali che verranno prontamente segnalati all'Autorità giudiziaria competente, il Servizio centrale di protezione dovrà segnalare alla Commissione Centrale ogni eventuale inottemperanza, compresi la mancata restituzione dei documenti di copertura all'atto della fuoriuscita ovvero l'eventuale rifiuto di accettare i documenti di copertura, per eventuali valutazioni sulla verifica o la revoca del programma speciale di protezione, nonché a notificare la Commissione sugli esiti delle procedure di controllo sull'utilizzazione dei documenti di copertura attivate ai sensi dell'art. 8 del D.M. n. 161 del 2004;
- OSSERVATO** che l'utilizzo indiscriminato dei documenti di copertura, pur avendo una funzione importante nella schermatura dell'identità ai fini della sicurezza, può determinare problemi per il futuro reinserimento sociale, in quanto, dovendo essere ritirato al termine del programma, laddove gli interessati intendono rimanere nella medesima località in cui erano sotto protezione, si troverebbero improvvisamente ad usare la propria reale identità, diversa da quella con cui erano localmente conosciuti, con inevitabili riflessi negativi sul piano della sicurezza;
- RAVVISATA** l'opportunità di individuare le seguenti possibili soluzioni operative per ovviare a tale inconveniente:
- verificare fin dalla fase di ammissione al circuito tutorio la sussistenza dei presupposti per la concessione del cambiamento definitivo delle generalità, in presenza di situazioni di assoluta gravità del pericolo, non fronteggiabili con nessun'altra misura di protezione;
 - all'atto della fuoriuscita dal circuito tutorio, in difetto dei presupposti per il cambiamento definitivo delle generalità, consentire il mantenimento di quelle risultanti dai documenti di copertura mediante la procedura c.d. ordinaria di cambio del cognome ai sensi del DPR 396 del 2000;
 - all'atto della fuoriuscita dal circuito tutorio, in presenza dei presupposti per il cambiamento definitivo delle generalità, assicurare l'applicazione dell'art. 15 del D. Lgs. N. 119 del 1993 che così recita “quando è necessario per garantire la sicurezza, la riservatezza ed il reinserimento sociale, alla persona ammessa allo speciale programma di protezione che utilizza un documento di copertura possono, anche a richiesta dell'interessato, essere attribuiti, con il decreto di cambiamento delle generalità, i medesimi dati anagrafici riportati nel documento di copertura utilizzato”;
- RITENUTO** opportuno, al fine del superamento delle sopra menzionate problematiche afferenti lo svolgimento di attività lavorativa da parte dei tutelati, avviare interlocuzioni con gli enti competenti al fine di introdurre una disciplina che, in via convenzionale, preveda l'obbligo di oscuramento dei dati anche da parte dell'INAIL, dell'Agenzia delle Entrate e degli altri soggetti pubblici coinvolti, se del caso anche attraverso l'introduzione di una normativa derogatoria alle disposizioni vigenti in materia di accessibilità totale delle banche dati, massima pubblicità e trasparenza;

DELIBERA:

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- di trasmettere la presente determinazione al Procuratore Nazionale Antimafia perché siano interessate le Procure distrettuali in relazione agli elementi indicati in parte motiva nell’ambito delle istruttorie finalizzate al rilascio dei documenti di copertura;
- di invitare il Servizio centrale di protezione ad attenersi alle indicazioni riportate nella presente delibera;
- di non attribuire al presente provvedimento classifica di segretezza.

Delibera di massima in materia di ammissione dei testimoni di giustizia alle speciali misure di protezione.

LA COMMISSIONE:

- VISTA** la Legge 11 gennaio 2018, n. 6 recante “*Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia*”;
- VISTO** il D.M. 23 aprile 2004, n.161;
- VISTI** in particolare gli articoli 26 e 10 della legge 6/2018 che, rispettivamente, rinviando all’adozione di nuovi regolamenti per la disciplina attuativa della stessa legge, consentendo, in via transitoria e fino all’entrata in vigore delle pertinenti disposizioni regolamentari, l’applicazione dei decreti ministeriali emanati ai sensi dell’articolo 17-bis del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, tra cui rientra il richiamato D.M. n. 161/2004;
- OSSERVATO** che la transitoria applicazione delle vigenti disposizioni si riferisce all’ambito materiale delineato nel comma 1 del sopra richiamato articolo 10, concernente la disciplina della proposta, dei relativi pareri, dell’applicazione, della modifica, della proroga e della revoca delle speciali misure di protezione anche con riferimento ai testimoni di giustizia;
- VISTE** le proprie delibere di massima sull’argomento e, nello specifico, la delibera del 18 giugno 2002, riguardante gli elementi informativi e documentali da acquisire dalle Procure nell’ambito dei procedimenti finalizzati all’adozione delle misure speciali di protezione nei confronti dei soggetti proposti in qualità di testimoni di giustizia, nonché le determinazioni di massima adottate in data 18 dicembre 2006 e 16 settembre 2008, in ordine alla qualificazione dello *status* di testimone di giustizia, recanti criteri di distinzione delle figure di testimoni e collaboratori di giustizia con l’indicazione dei rispettivi presupposti di ammissibilità alle speciali misure di protezione;
- RAVVISATA** l’opportunità di operare una complessiva ricognizione delle delibere di massima fin qui adottate in materia, alla luce del sopravvenuto quadro normativo di riferimento, dettando precise indicazioni finalizzate a recepire, nell’ambito dei procedimenti di competenza, gli aspetti innovativi introdotti dalla legge n. 6 del 2018;
- RILEVATO** che l’art. 2 della legge n. 6/2018 qualifica “testimone di giustizia” colui che:

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

“a) rende, nell’ambito di un procedimento penale, dichiarazioni di fondata attendibilità intrinseca, rilevanti per le indagini o per il giudizio;

b) assume, 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”;

OSSERVATO che un importante elemento di novità introdotto dalla l. n. 6/2018 in relazione ai presupposti per l’attribuzione dello *status* di testimone di giustizia attiene al carattere di *“fondata attendibilità intrinseca delle dichiarazioni rilevanti per le indagini o per il giudizio”* rese dal dichiarante, requisito espressamente escluso dalla previgente disciplina (art. 16-bis, comma 2, d.l. n. 8/1991);

RITENUTO che il presupposto così delineato si riflette chiaramente sui contenuti della proposta disciplinata dal vigente art. 3 del D.M. 161 del 2004, con la conseguenza che, in fase di richiesta di applicazione delle misure, tra gli altri dati informativi, la Procura dovrà indicare espressamente anche gli elementi valutativi da cui si desume che le dichiarazioni hanno carattere di fondata attendibilità intrinseca;

RITENUTO altresì, alla luce dell’indirizzo giurisprudenziale formatosi in materia, che la rilevanza delle dichiarazioni rese, in linea con lo spirito e la *ratio legis*, vada valutata *“per lo sviluppo delle indagini”* ovvero *“ai fini del giudizio”*, inciso da intendersi nel senso dell’idoneità delle dichiarazioni stesse a costituire fondamento di un’accusa sostenibile in giudizio e, quindi, a determinare l’esercizio dell’azione penale. Il corollario di tale rilievo, secondo il giudice amministrativo, è che deve escludersi ogni rilevanza, ai fini

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

dell'ammissione ad un nuovo programma speciale di protezione, al contributo che il testimone è chiamato poi a fornire nella successiva fase del dibattimento, laddove la sua posizione resta soggetta all'ordinaria disciplina processuale, la quale già contiene regole di dettaglio in ordine alle varie posizioni che il dichiarante può assumere (testimone, teste assistito, imputato in procedimento connesso etc.) tali da assicurarne la piena tutela; (T.A.R. Lazio, sentenza n. 9959 dell'1 ottobre 2020);

CONSIDERATO inoltre che ai fini dell'attribuzione dello *status* di testimone di giustizia il citato articolo 2 richiede alla lettera d), oltre all'indicazione qualificata della posizione processuale del soggetto, la condizione dell'insussistenza di misure di prevenzione, anche in corso di applicazione, ai sensi del 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;

RITENUTO che il richiamo alla condizione di non sottoposizione a misure di prevenzione o a procedimenti per l'applicazione delle stesse contribuisce a caratterizzare il profilo dei testimoni di giustizia, nel senso che gli stessi, oltre a rivestire naturalmente la posizione processuale indicata dalla normativa, non devono risultare interessati da un giudizio di pericolosità sociale, e pertanto, a fortiori, non devono essersi resi responsabili di reati, almeno di quelli indicativi di pericolosità sociale;

OSSERVATO altresì che un ulteriore requisito per l'assegnazione dello *status* di testimone, innovativo rispetto al passato, riguarda la connotazione della situazione di pericolo in cui versa il soggetto che, oltre ad essere grave ed attuale, deve possedere il requisito della concretezza e lasciare emergere 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

RITENUTO pertanto che anche il suddetto requisito si rifletta sui contenuti della proposta di applicazione delle misure di protezione che dovrà ricomprendere anche la specificazione dettagliata e motivata delle circostanze, da cui potersi desumere la sussistenza di una situazione qualificata di pericolo, come sopra tratteggiata, unitamente al giudizio valutativo esplicito sull'inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle autorità di pubblica sicurezza;

OSSERVATO che la valutazione sull'inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela, spettante in via definitiva a questa commissione, deve essere fondata sugli elementi di giudizio forniti dalla competente Autorità provinciale di pubblica sicurezza, soprattutto con riferimento alle misure da attuarsi *in loco*, valutati congiuntamente a quelli forniti dalla Procura sulla base della rilevanza e qualità delle dichiarazioni rese, della natura del reato, dello stato e del grado del procedimento,

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- nonché delle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni;
- RILEVATO** inoltre che la novità più rilevante introdotta dalla legge n.6 del 2018 riguarda certamente il contenuto del programma di protezione per i testimoni di giustizia, che il novellato quadro normativo articola in misure di tutela, di sostegno economico e di reinserimento socio lavorativo, indistintamente spettanti a tutti i testimoni, sia quelli che permangono in località di origine che quelli trasferiti in località protetta, ferma restando la peculiarità di alcuni strumenti di tutela, che continuano a ritenersi applicabili, per loro stessa natura e in ragione delle finalità perseguite, solo ai testimoni trasferiti fuori dal luogo di residenza, tra cui rientra il beneficio del cambiamento delle generalità;
- ESAMINATO** in stretta connessione con quanto appena rilevato il contenuto dell'art. 4 della legge 6/2018 che individua il fondamentale criterio di scelta delle misure di protezione nella “personalizzazione” delle stesse, che devono essere “individuate, caso per caso, secondo la situazione di pericolo e la condizione personale, familiare, sociale ed economica dei testimoni di giustizia”, prescrivendo che deve essere garantita, di norma, la permanenza nella località di origine e la prosecuzione delle attività ivi svolte e prevedendo che il trasferimento nella località protetta, l'uso di documenti di copertura e il cambiamento di generalità siano adottati “eccezionalmente, quando le altre forme di tutela risultano assolutamente inadeguate rispetto alla gravità e all'attualità del pericolo”;
- RAVVISATA** la necessità di disporre di tutti gli elementi informativi sopra richiamati, nell'ambito della procedura relativa all'adozione delle speciali misure di protezione, anche in via provvisoria, nei confronti dei soggetti proposti in qualità di testimoni di giustizia, secondo lo spirito e la ratio della normativa, ai fini delle valutazioni di competenza in merito alla qualifica da attribuirsi ai soggetti proposti;
- RITENUTO** per le ragioni esposte che la proposta di adozione delle misure speciali di protezione, anche in via provvisoria, nei confronti dei soggetti proposti in qualità di testimoni di giustizia, in aggiunta a quelli già forniti, deve contenere, in modo preciso e circostanziato, i seguenti ulteriori elementi informativi:
- ogni utile elemento relativo, in particolare, alla rilevanza e alla qualità delle dichiarazioni rese, alla natura del reato, allo stato e al grado del procedimento, nonché alle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni, da cui si desume la sussistenza di un grave, concreto e attuale pericolo, rispetto alla quale risulti l'assoluta inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle autorità di pubblica sicurezza;
 - indicazione degli elementi da cui si desume che le dichiarazioni rese dal proposto hanno carattere di fondata intrinseca attendibilità rilevanti per le indagini o per il giudizio;
 - l'esistenza di elementi particolari afferenti alla gravità e all'attualità del pericolo e alla condizione personale, familiare, sociale ed economica dei testimoni di giustizia tali da rendere assolutamente inadeguata la

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

permanenza nella località di origine e la prosecuzione delle attività ivi svolte, rendendo necessario il trasferimento nella località protetta;

OSSERVATO quanto ai criteri distintivi della figura del testimone da quella del collaboratore che il dato di esperienza dell'attività amministrativa finora svolta ha fatto emergere, dall'acquisizione di ulteriori elementi informativi e documentali rispetto a quelli contenuti nella proposta originaria, aspetti di incompatibilità sul piano logico e sistematico dei predetti elementi con il profilo del testimone di giustizia, e ciò a prescindere dalla formale veste processuale rivestita; a titolo di esempio, si indicano i casi di soggetti con gravissimi precedenti penali (es. associazione mafiosa, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, estorsione, ecc.), di persone con procedimenti penali in corso avanti autorità giudiziarie diverse da quella proponente (es. sfruttamento della prostituzione, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, calunnia, ecc.), di familiari a conoscenza in modo così approfondito delle attività delittuose del congiunto tale da indurre un fondato giudizio di intraneità degli stessi al contesto criminale;

CONSIDERATO che le argomentazioni poste a fondamento dei caratteri distintivi tra la figura del testimone e quella del collaboratore di giustizia, come delineati nelle richiamate delibere di massima, continuano a trovare conferma nelle nuove disposizioni di legge, con particolare riguardo alla necessità che i fatti riferiti dai soggetti proposti per l'ammissione alle misure tutorie in qualità di testimoni di giustizia derivino da conoscenze significative che non denotino un'intraneità, ovvero una contiguità non occasionale con contesti criminali, da desumere caso per caso sulla base delle informazioni acquisite dalle Autorità proponenti, dalla polizia giudiziaria delegata, dal Servizio Centrale di Protezione e, se del caso, dalla lettura integrale dei verbali illustrativi dei contenuti della collaborazione;

RAVVISATA l'opportunità sulla base dell'esperienza amministrativa, in relazione anche ad alcuni recenti orientamenti giurisprudenziali, di dettare le seguenti ulteriori linee guida operative, finalizzate a recepire gli aspetti innovativi introdotti dalla legge n. 6 del 2018 nella definizione della qualità di testimone di giustizia, in piena conformità alle disposizioni vigenti ed alla *ratio* del sistema, al fine di meglio adeguare l'attività di questa Commissione alle finalità perseguite dalla normativa e di assicurare tempestività ed efficacia nello svolgimento dell'azione amministrativa;

CONSIDERATO in proposito che, secondo la nuova disciplina, il richiedente protezione *“non deve aver riportato condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede”* e *“non deve aver rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui rende le dichiarazioni”*, requisiti entrambi non previsti dal previgente art. 16 del D.L. n. 8/1991;

RITENUTO necessario, con riguardo al requisito dell'assenza di condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede in capo al soggetto proposto come testimone di giustizia, acquisire dalle Procure proponenti utili elementi informativi e documentali, tra cui certificati penali e dei carichi pendenti, nonché ulteriore

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- RITENUTO** documentazione processuale, che consenta di verificare l'effettiva rispondenza della posizione giuridica dei soggetti interessati ai presupposti normativamente richiesti;
- altresì che il requisito introdotto *ex novo* dalla legge n. 6 del 2018 consistente nel “*non aver rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui rende le dichiarazioni*” al pari della condizione negativa secondo cui “*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*” siano necessitanti di ulteriori precisazioni mediante la fissazione di uniformi canoni interpretativi, in adesione alla relativa *ratio legis*, che possano orientare la formulazione delle proposte da parte delle Procure competenti, vincolando al contempo l'esercizio della discrezionalità della commissione nell'adozione delle delibere di ammissione a misure speciali di protezione;
- RAVVISATA** sotto questo profilo la necessità di evitare il rischio che qualsiasi atto compiuto “con” o “per” l'organizzazione criminale possa essere ritenuto, con un'interpretazione meramente letterale del dato normativo, non ostativo al conseguimento dello status di “testimone di giustizia”, in quanto compiuto appunto in uno stato di assoggettamento, anche in considerazione della circostanza che la condizione di assoggettamento è una caratteristica essenziale per ritenere sussistente un sodalizio criminale di tipo mafioso, nella quale quindi inevitabilmente possono versare tutti i soggetti che entrino a contatto con lo stesso, pur senza rivestire la qualifica di affiliati;
- RICHIAMATE** le argomentazioni sviluppate al riguardo dal supremo giudice amministrativo laddove ha delineato, in termini generali, come discrimine tra le due figure del testimone e del collaboratore di giustizia, un'efficace coppia concettuale così ricostruita:
- rapporto vittima/estorsore, caratterizzato da una forma di coazione diretta, esercitata mediante violenza o minaccia;
 - rapporto di cointeressenza in cui, pur sussistendo una forma di “assoggettamento”, il richiedente protezione ha cooperato con l'associazione criminale traendone spesso una qualche utilità, elemento, questo idoneo ad escludere, alla luce della nuova normativa, la qualifica di “testimone di giustizia” (Consiglio di Stato, sentenza n. 610/2018);
- RITENUTO** opportuno in quest'ottica neutralizzare il su esposto rischio di ammettere, in qualità di testimoni di giustizia, soggetti non del tutto estranei ovvero anche solo occasionalmente contigui alle associazioni criminali, attraverso una più rigorosa interpretazione degli altri due elementi richiesti in negativo dalla norma per poter essere qualificati testimoni di giustizia, ovverossia:
- non aver tratto profitto dall'essere venuto in contatto con il contesto delittuoso su cui si rendono le dichiarazioni;
 - non aver riportato condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede;
- CONSIDERATO** in linea con quanto sopra che solo una forma di assoggettamento conseguente ad un rapporto vittima/estorsore potrebbe rientrare

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- RITENUTO** nell'ambito applicativo dell'art. 2, lett. c), l. n. 6/2018, non anche un rapporto di mera cointeressenza caratterizzato da una qualche forma di assoggettamento che contraddistingue, peraltro, l'attività di qualsiasi associazione a delinquere di stampo criminale, ravvisando in tale ultima ipotesi la preclusione normativa all'assunzione della qualità di testimone di giustizia;
- RITENUTO** quindi di considerare rilevante ai fini dell'ammissione soltanto quella condizione di coercizione assoluta che efficacemente il Consiglio di Stato ha inquadrato nel binomio vittima/estorsore, onde potrebbe in astratto conseguire la qualifica di testimone di giustizia colui che si è trovato in condizioni di assoggettamento verso le organizzazioni criminali contro cui rende le proprie dichiarazioni (tipicamente la vittima di estorsione e/o usura) a condizione che non versi in nessuna delle due situazioni sopra indicate (non aver tratto profitto dall'essere venuto in contatto con il contesto delittuoso su cui si rendono le dichiarazioni, e non aver riportato condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede);
- OSSERVATO** che risulta pertanto più aderente e confacente alla *ratio* del sistema sottoporre la normativa sui testimoni di giustizia ad una interpretazione fondata sui criteri sopra delineati, che non solo conferma il pieno rispetto dei presupposti richiesti ma valorizza ed esalta la figura del testimone di giustizia;
- RITENUTO** a tal fine di richiedere, in relazione alle proposte di ammissione alle speciali misure di protezione dei soggetti in qualità di testimoni di giustizia, ogni ulteriore utile elemento informativo e documentale, perché possa essere verificata la piena corrispondenza del profilo dei soggetti proposti con quello del testimone di giustizia, che valga ad escludere che si tratti di persone pericolose, ovvero dedite alla commissione di reati o che abbiano *tratto profitto dall'essere venuti in contatto con il contesto delittuoso su cui si rendono le dichiarazioni*, tali da denotare una sostanziale intraneità, ovvero una contiguità non occasionale, con contesti criminali;
- RITENUTO** di trasmettere la presente determinazione al Procuratore Nazionale Antimafia perché siano interessate le Procure distrettuali ed ai Procuratori Generali della Repubblica presso le Corti di appello perché siano interessate le Procure ordinarie competenti in ordine alla formulazione delle proposte di ammissione alle misure di protezione nei confronti dei testimoni di giustizia;
- VISTO** l'art.10, comma 2 ter, della legge n.82/1991;
- RITENUTO** di non attribuire al presente provvedimento classifica di segretezza, non sussistendo il pericolo di nocimento per la sicurezza dello Stato;

DELIBERA:

- di adottare la presente determinazione di massima, con contestuale abrogazione delle delibere adottate il 18 giugno 2002, il 18 dicembre 2006 e il 16 settembre 2008;
- di trasmettere la presente determinazione al Procuratore Nazionale Antimafia perché siano interessate le Procure distrettuali ed ai Procuratori Generali della Repubblica presso le Corti di appello perché siano interessate le Procure ordinarie competenti in ordine alla formulazione delle proposte di ammissione alle misure di protezione nei confronti dei testimoni di giustizia;

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- di non attribuire al presente atto classifica di segretezza.

Delibera di massima in materia di ammissione dei collaboratori di giustizia alle speciali misure di protezione.

LA COMMISSIONE:

- VISTA** la L. 15 marzo 1991, n. 82, come modificata dalla L. 13 febbraio 2001, n. 45;
- VISTA** la delibera del 18 giugno 2002 recante gli elementi informativi e documentali da acquisire nell'ambito delle istruttorie relative all'adozione delle misure speciali di protezione nei confronti dei collaboratori di giustizia;
- RITENUTO** di operare una complessiva ricognizione delle delibere di massima fin qui adottate in materia, alla luce del quadro normativo di riferimento, come costantemente interpretato dalla giurisprudenza, dettando a tal fine i principi fondamentali su cui si regge il sistema speciale di protezione e con essi i presupposti cardine che presiedono all'ammissione dei collaboratori di giustizia alle speciali misure;
- RAVVISATA** in tal senso l'opportunità di delineare, con la presente delibera di massima, indirizzi unitari di carattere generale in materia di ammissione dei collaboratori di giustizia a piano provvisorio e a programma speciale di protezione, quali parametri di valutazione che vincolano questa commissione nell'esercizio della propria discrezionalità e al contempo possibili criteri orientativi per le Procure nella formulazione delle proposte di adozione delle speciali misure di protezione;
- RICHIAMATO** l'art. 9 della L. 82/91 rubricato "*Condizioni di applicabilità delle speciali misure di protezione*" secondo cui:
"1. Alle persone che tengono le condotte o che si trovano nelle condizioni previste dai commi 2 e 5 possono essere applicate, secondo le disposizioni del presente Capo, speciali misure di protezione idonee ad assicurarne l'incolumità provvedendo, ove necessario, anche alla loro assistenza.
2. Le speciali misure di protezione sono applicate quando risulta la inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle autorità di pubblica sicurezza o, se si tratta di persone detenute o internate, dal Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e risulta altresì che le persone nei cui confronti esse sono proposte versano in grave e attuale pericolo per effetto di talune delle condotte di collaborazione aventi le caratteristiche indicate nel comma 3 e tenute relativamente a delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale ovvero ricompresi fra quelli di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale";
- RILEVATO** altresì che, ai sensi del comma 3° del citato articolo 9 L. n.82/1991, ai fini dell'applicazione delle speciali misure di protezione, "*le dichiarazioni rese dai collaboratori della giustizia devono avere carattere di intrinseca attendibilità, novità o completezza, o per altri*

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

elementi devono apparire di notevole importanza per lo sviluppo delle indagini o ai fini del giudizio ovvero per le attività di investigazione sulle connotazioni strutturali, le dotazioni di armi, esplosivi o beni, le articolazioni e i collegamenti interni o internazionali delle organizzazioni criminali di tipo mafioso o terrorista-eversivo o sugli obiettivi, le finalità e le modalità operative di dette organizzazioni”;

OSSERVATO preliminarmente che il presupposto essenziale per l'applicazione delle speciali misure, siano esse a titolo provvisorio che definitivo, è costituito dall'afferenza delle dichiarazioni a procedimenti penali in cui sono contestati delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale ovvero ricompresi fra quelli di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale (si veda in tal senso T.A.R. Lazio, Sezione Prima Ter, sent. 10709/2019);

RITENUTO inoltre, alla luce dell'interpretazione fornita dal supremo giudice amministrativo, che la rilevanza delle dichiarazioni rese, in linea con lo spirito e la *ratio legis*, vada valutata “per lo sviluppo delle indagini” ovvero “ai fini del giudizio”, inciso da intendersi nel senso dell'idoneità delle dichiarazioni stesse a costituire fondamento di un'accusa sostenibile in giudizio e, quindi, a determinare l'esercizio dell'azione penale. Il corollario di tale rilievo, secondo il medesimo giudice amministrativo, è l'esclusione di ogni rilevanza, ai fini dell'ammissione ad un nuovo programma speciale di protezione, al contributo che il collaboratore è chiamato a fornire nella successiva fase del dibattimento, laddove la sua posizione resta soggetta all'ordinaria disciplina processuale, la quale già contiene regole di dettaglio in ordine alle varie posizioni che il dichiarante può assumere (testimone, teste assistito, imputato in procedimento connesso etc.) tali da assicurarne la piena tutela; secondo il Consiglio di Stato, infatti, l'assoggettamento della disciplina del dibattimento alle regole del “giusto processo” riconducibili all'art. 111 Cost. renderebbe quanto meno dubbia la legittimità di una previsione di benefici (anche di natura “premiata”) in connessione più o meno diretta con il rilascio di determinate dichiarazioni, atteso che in tale fase del giudizio il primo valore da perseguire - come è evidente - è quello della piena attendibilità e genuinità delle fonti di prova (Consiglio di Stato, Sez. III, sent. n. 2003/2017, T.A.R. Lazio, Sez. Prima Ter, sentenza n. 10248/2018);

RITENUTO per le medesime ragioni appena esposte di non poter ravvisare gli estremi per l'ammissione di un collaboratore a speciali misure di protezione laddove si configuri la prosecuzione di una collaborazione per la quale l'interessato abbia già fruito di piano di protezione, successivamente cessato per mancata proroga ovvero revocato per violazioni comportamentali, difettando nel caso di specie un “nuovo” percorso collaborativo, come sopra delineato, connotato da dichiarazioni assistite dai caratteri di cui all'art. 9, comma 3, del d.l. nr. 8/1991;

RAVVISATA pertanto la necessità di definire l'esatta portata applicativa ed i risvolti connessi all'ulteriore requisito normativamente richiesto

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- consistente nella “novità” delle dichiarazioni rese, da declinarsi nel senso che il “percorso” di ammissione dei collaboratori di giustizia alle misure di protezione delineato dagli artt. 9 e 13 del d.l. nr. 8/1991 (piano provvisorio di protezione e, successivamente, adozione definitiva delle misure speciali di protezione) non può che essere intrinsecamente riferito all’ipotesi di collaborazione con la giustizia ex novo avviata, mediante nuove dichiarazioni idonee e adeguate ad avviare nuove attività di indagine e a fondare accuse sostenibili in nuovi giudizi (già citato Consiglio di Stato, Sezione Terza, sent. n. 2003/2017);
- CONSIDERATO** a chiusura del sistema normativo sopra ricostruito che l’ammissione alle misure speciali di protezione è subordinata alla concorrenza dei presupposti sopra delineati, in accertata carenza dei quali lo stato di pericolo non è *ex se* sufficiente a legittimarne l’adozione;
- RITENUTO** in particolare di dover ravvisare, nelle ipotesi di accertata carenza degli altri presupposti sopra delineati e sulla base delle valutazioni all’uopo svolte dalle autorità *ex lege* preposte, l’idoneità delle ordinarie misure di protezione a fronteggiare le medesime situazioni di pericolo, e ciò tenuto conto del pacifico indirizzo giurisprudenziale secondo cui le misure ordinarie non sono da considerare affievolite rispetto a quelle speciali (Consiglio di Stato, 6783/2018);
- CONSIDERATO** che in base all’art. 11, 7° comma, L. n. 82/1991, la proposta per l’ammissione alle speciali misure di protezione contiene “le notizie e gli elementi utili alla valutazione sulla gravità e attualità del pericolo cui le persone indicate nell’articolo 9 sono o possono essere esposte per effetto della scelta di collaborare con la giustizia”;
- RILEVATO** che ai sensi dell’art. 13, 2° comma, L. n. 82/1991, per stabilire se sia necessario applicare taluna delle misure di protezione e individuare quale di esse sia idonea in concreto, questa Commissione può acquisire “ogni ulteriore elemento eventualmente occorrente per definire la gravità e l’attualità del pericolo in relazione alle caratteristiche delle condotte di collaborazione”;
- RITENUTO** sulla base delle argomentazioni fin qui sviluppate, alla luce delle predette disposizioni, che, ai fini delle valutazioni circa la sussistenza dei presupposti per l’adozione delle speciali misure di protezione, è opportuno disporre di elementi più precisi e circostanziati, che consentano di accertare pienamente, in particolare ai fini dell’ammissione a programma speciale di protezione, l’attendibilità e la rilevanza delle dichiarazioni rese dal collaboratore di giustizia, attestata dalla valutazione compiuta da un organo giudicante, in sede di indagini preliminari o di giudizio;
- RAVVISATA** pertanto l’opportunità che le Procure della Repubblica riportino nelle proposte di ammissione alle speciali misure di protezione elementi precisi ed analitici, anche documentali, sulla sussistenza di tutti i requisiti sopra elencati, come ricostruiti in sede giurisprudenziale, indicando i provvedimenti, ivi compresi quelli di natura cautelare, adottati sulla base del contributo reso dal collaboratore di giustizia,

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

RITENUTO in particolare ordinanze di custodia cautelare, provvedimenti di rinvio a giudizio, sentenze; conseguentemente di richiedere tali elementi informativi e documentali nell'ambito delle istruttorie relative all'adozione delle misure speciali di protezione;

DELIBERA:

- di adottare la determinazione di massima in parte motiva con contestuale abrogazione delibera del 18 giugno 2002;
- di trasmettere la presente determinazione al Procuratore Nazionale Antimafia perché siano interessate le Procure distrettuali competenti in ordine alla formulazione delle proposte di ammissione alle misure di protezione nei confronti dei collaboratori di giustizia;
- di non attribuire al presente atto classifica di segretezza.

Delibera di massima in materia di revoca delle speciali misure di protezione adottate nei confronti di collaboratori e testimoni di giustizia

LA COMMISSIONE:

VISTA la legge 15 marzo 1991, n. 82, come modificata dalla L. 13 febbraio 2001, n. 45;

VISTA la legge 11 gennaio 2018, n. 6;

VISTO in particolare l'art. 10 della suddetta legge n. 6 del 2018 che consente, in via transitoria e fino all'entrata in vigore delle pertinenti disposizioni regolamentari, l'applicazione anche ai testimoni di giustizia dei decreti ministeriali attuativi emanati in materia di collaboratori di giustizia ai sensi dell'articolo 17-bis del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, con particolare riguardo alla disciplina della proposta, dei relativi pareri, dell'applicazione, della modifica, della proroga e della revoca delle speciali misure di protezione;

RITENUTO di operare una complessiva ricognizione del quadro normativo in materia di revoca delle speciali misure di protezione, come costantemente interpretato dalla giurisprudenza amministrativa, richiamando a tal fine i principi fondamentali e i presupposti cardine che presidono all'adozione dei relativi provvedimenti;

RAVVISATA in tal senso l'opportunità di delineare, con la presente delibera di massima, indirizzi unitari di carattere generale, quali parametri di valutazione cui la Commissione si atterrà nell'esercizio della propria discrezionalità, con contestuale abrogazione della delibera di massima del 24 maggio 2011, come modificata con delibera del 26 marzo 2018;

RICHIAMATE preliminarmente le principali disposizioni legislative regolanti la materia

- art. 13 quater del D.L. n. 8/1991, convertito in legge n. 82/1991: 1. *“Le speciali misure di protezione sono a termine e, anche se di tipo urgente o provvisorio a norma dell'articolo 13, comma 1, possono essere revocate o modificate in relazione all'attualità del pericolo, alla sua gravità e alla idoneità delle misure*

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

adottate, nonché in relazione alla condotta delle persone interessate e alla osservanza degli impegni assunti a norma di legge” 2. “Costituiscono fatti che comportano la revoca delle speciali misure di protezione l’inosservanza degli impegni assunti a norma dell’articolo 12, comma 2, lettere b) ed e), nonché la commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale. Costituiscono fatti valutabili ai fini della revoca o della modifica delle speciali misure di protezione l’inosservanza degli altri impegni assunti a norma dell’articolo 12, la commissione di reati indicativi del mutamento o della cessazione del pericolo conseguente alla collaborazione, la rinuncia espressa alle misure, il rifiuto di accettare l’offerta di adeguate opportunità di lavoro o di impresa, il ritorno non autorizzato nei luoghi dai quali si è stati trasferiti, nonché ogni azione che comporti la rivelazione o la divulgazione dell’identità assunta, del luogo di residenza e delle altre misure applicate. Nella valutazione ai fini della revoca o della modifica delle speciali misure di protezione, specie quando non applicate mediante la definizione di uno speciale programma, si tiene particolare conto del tempo trascorso dall’inizio della collaborazione oltre che della fase e del grado in cui si trovano i procedimenti penali nei quali le dichiarazioni sono state rese e delle situazioni di pericolo di cui al comma 6 dell’articolo 9”;

- *art. 13, comma 3 della legge n. 6 del 2018: “Il programma di protezione può essere modificato o revocato in ogni momento dalla commissione centrale, d’ufficio o su richiesta dell’autorità che ha formulato la proposta o di quella preposta all’attuazione delle misure speciali di protezione, in relazione all’attualità, alla concretezza e alla gravità del pericolo, all’idoneità delle misure adottate, alle esigenze degli interessati, all’osservanza degli impegni da loro assunti, alla rinuncia espressa alle misure, al rifiuto di accettare l’offerta di adeguate opportunità di lavoro o di impresa”;*
- *art.11 del D.M. n.161/2004: “Le speciali misure di protezione, anche se di tipo urgente o provvisorio ai sensi dell’articolo 13, comma 1, della legge 15 marzo 1991, n.82, sono revocate o non sono prorogate nei casi espressamente previsti dalla legge ovvero quando vengono meno l’attualità e la gravità del pericolo o appaiono idonee altre misure adottate. Le speciali misure di protezione possono essere altresì revocate o non prorogate in caso di inosservanza degli impegni assunti da parte dei soggetti ad essi sottoposti in relazione a quanto disposto all’art.13 quater, commi 1 e 2, della legge 15 marzo 1991, n.82 e negli altri casi in cui la legge non prevede espressamente l’obbligatorietà della revoca. Il Prefetto e il Servizio centrale di protezione informano la Commissione centrale, l’Autorità proponente e il Procuratore nazionale antimafia o il Procuratore generale presso la Corte d’appello interessato di ogni comportamento o circostanza che possono integrare i presupposti per la revoca delle misure speciali di protezione. La Commissione centrale, una volta ricevuta dal Servizio centrale di protezione o dal Prefetto la nota informativa di cui al comma 2, chiede all’Autorità proponente, al Procuratore nazionale antimafia o al Procuratore generale presso la Corte d’appello interessato di esprimere un parere in ordine alla modifica o alla revoca delle speciali misure di protezione, in conseguenza dei fatti segnalati. Qualora le predette Autorità non abbiano emesso il parere entro trenta giorni dalla richiesta della Commissione centrale, quest’ultima decide nel merito, ove non ritenga di prorogare ulteriormente il termine. Il parere reso dall’Autorità proponente ai sensi del comma 3 non è vincolante. Quando l’Autorità proponente ne fa motivata richiesta, la*

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Commissione verifica la permanenza delle condizioni che hanno determinato l'applicazione delle speciali misure di protezione, provvedendo, se necessario, alla modifica o alla revoca delle medesime”;

OSSERVATO che dunque, alla luce delle sopra elencate disposizioni normative, si configura la c.d. revoca obbligatoria delle speciali misure di protezione in caso di inosservanza dell'obbligo di leale e completa collaborazione nonché in caso di commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale;

RILEVATO che sulla base di un costante indirizzo giurisprudenziale, l'inosservanza dell'obbligo primario di collaborare con la giustizia si configura non solo in caso di rifiuto a rendere dichiarazioni o partecipare ad atti processuali ma anche nel caso di dichiarazioni incomplete, mendaci o addirittura caluniose: “[...] secondo criteri di logica e razionalità — l'inosservanza degli impegni di cui tratta va ravvisata non solo in caso di rifiuto del collaboratore di giustizia di sottoporsi materialmente all'attività investigativa e/o di carattere processuale ma anche nei casi in cui quest'ultimo — ancorché si presenti fisicamente alle convocazioni delle autorità inquirenti e giudicanti — renda dichiarazioni che si rivelano mendaci o reticenti perché — comunque — di fatto si concretizza un'effettiva sottrazione all'obbligo de quo, tenuto conto che la finalità della previsione — da identificare con l'assicurazione di un valido apporto collaborativo o, meglio, di un apporto che si rilevi utile e proficuo a fini di giustizia — in entrambi i casi è svilita” (TAR Lazio, sez. I-ter, n. 5224/2013);

CONSIDERATO che in caso di mancata o non leale collaborazione, la Commissione non è chiamata a svolgere ulteriori valutazioni sull'eventuale esposizione a pericolo dei tutelati poiché “a fronte di un'ipotesi di revoca obbligatoria, lo stato di pericolo per l'interessato non può che assumere carattere recessivo”, né a svolgere ulteriori considerazioni circa l'importanza del contributo conoscitivo in precedenza offerto poiché l'inadempimento è giudicato dal legislatore atto a minare in radice la stessa ragione dell'accordo tra Stato e collaboratore, e dunque di per sé sufficiente a determinare l'adozione del provvedimento di revoca, a prescindere da ogni altra valutazione (TAR Lazio, sez. I-ter, n. 5224/2013).

RILEVATO che anche nel caso in cui il collaboratore commetta delitti ritenuti indicativi del suo reinserimento nel circuito criminale il provvedimento di revoca assume carattere vincolato, implicante esclusivamente l'accertamento della violazione, prescindendo, quindi, da ogni valutazione comparativa degli interessi in gioco da parte dell'Amministrazione, considerata l'incompatibilità di tali comportamenti con la permanenza nel circuito tutorio;

RILEVATO che secondo la costante giurisprudenza amministrativa l'accertamento relativo a condotte delittuose non deve necessariamente derivare da una sentenza, tantomeno una sentenza definitiva, ma può anche essere desunto da dati di indagine particolarmente significativi posto che la Commissione, nell'esercizio dei poteri conferitigli dalla legge, ben può operare una valutazione autonoma delle condotte tenute, indipendente da quella

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- demandata all’Autorità giudiziaria penale e che l’accertamento e la valutazione dei fatti eseguita in via amministrativa dalla Commissione centrale (al fine di revocare misure di protezione precedentemente disposte) è del tutto diversa e distinta da quella che, in relazione ai medesimi fatti, è chiamata a compiere l’Autorità giudiziaria (allo scopo di accertare la responsabilità penale dell’interessato) (*ex plurimis* Consiglio di Stato, sentenza 25 settembre 2017, n. 4456, TAR Lazio, sentenza 17 marzo 2020, n. 3308 e TAR Lazio, sentenza 9 gennaio 2020, n.169);
- RILEVATO** che, ai sensi dell’art.13 quater, 2° comma, L. n.82/1991, in tema di revoca c.d. discrezionale delle misure tutorie, costituiscono fatti valutabili ai fini della revoca o della modifica delle speciali misure di protezione l’inosservanza degli altri impegni assunti a norma dell’articolo 12, la commissione di reati indicativi del mutamento o della cessazione del pericolo conseguente alla collaborazione, la rinuncia espressa alle misure, il rifiuto di accettare l’offerta di adeguate opportunità di lavoro o di impresa, o altri comportamenti dell’interessato da cui deriva una situazione di pericolo che rendono vano il sistema di tutela predisposto dall’amministrazione;
- CONSIDERATO** che, secondo quanto disposto dalla norma citata, la Commissione nelle sue valutazioni tiene conto del tempo trascorso dall’inizio della collaborazione oltre che della fase e del grado in cui si trovano i procedimenti penali nei quali le dichiarazioni sono state rese e della situazione di pericolo in cui versa l’interessato;
- CONSIDERATO** che nell’esercizio del potere discrezionale riconosciutogli *ex lege*, questa Commissione è chiamata ad operare il necessario bilanciamento degli interessi sussistenti: quello dello Stato a conservare la collaborazione e quello dell’interessato all’incolumità personale, da contemperare e ponderare con la gravità delle violazioni commesse e, dunque, con l’interesse pubblico a prevenire e reprimere i reati nonché a non protrarre il sistema tutorio nei casi in cui lo stesso si riveli inutile;
- OSSERVATO** che per valutare la sussistenza dei presupposti per la revoca, questa Commissione acquisisce i pareri delle competenti Autorità (DDA e DNA) al fine di disporre di elementi precisi e circostanziati, che le consentano di analizzare, da un lato la gravità e le conseguenze delle violazioni commesse dal collaboratore o testimone (anche in relazione all’eventuale reiterazione delle stesse), dall’altro l’importanza della collaborazione e l’attualità e serietà del pericolo a cui lo stesso è esposto, circostanze queste che devono essere valutate in rapporto allo stato dei procedimenti in cui ha prestato la sua collaborazione;
- RICHIAMATO** in particolare, il pacifico indirizzo giurisprudenziale secondo cui il provvedimento di revoca della misura di protezione (nel caso di “fatti valutabili ai fini della revoca”) costituisce un atto altamente discrezionale essendo rimesso all’apprezzamento dell’Amministrazione la valutazione della condotta del soggetto sottoposto alle misure protettive ed il giudizio sull’eventuale incompatibilità del comportamento tenuto con il permanere del sistema di tutela (*ex plurimis* Consiglio di Stato, sez. III, sentenza

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- 29 maggio 2018, n. 3201, Consiglio di Stato, sez. III, 25 settembre 2017, n. 4456, TAR Lazio, sentenza n. 3500 del 20 marzo 2020 e n. 7824/2020);
- RAVVISATA** comunque la necessità, all'esito di un'approfondita disamina degli orientamenti giurisprudenziali consolidatisi nella materia *de qua*, di individuare alcuni parametri di riferimento nell'ambito del giudizio comparativo cui la Commissione è chiamata;
- PRESO ATTO** della prevalente interpretazione operata dai giudici amministrativi con riguardo alle fattispecie di revoca c.d. facoltativa – derivante o meno da condotte penalmente rilevanti - laddove è stata confermata la legittimità dei provvedimenti di revoca adottati da questa Commissione allorché le condotte di vita dei tutelati, oltre ad assumere rilievo penale, siano tali da rendere superflue e/o inutili le stesse misure speciali di protezione ovvero assumano un indice di disvalore tale da risultare incompatibili con le finalità perseguite dalla legge;
- CONSIDERATO** che tale incompatibilità deve ritenersi sussistente quando le violazioni commesse incidono, menomandole, sulle necessarie esigenze di sicurezza, di cooperazione tra soggetti protetti ed apparato di protezione, di certezza della riservatezza del domicilio protetto e dell'identità di copertura (presupposti fondamentali per il mantenimento di un oneroso apparato di tutela), evidenziando così, in capo agli stessi tutelati, una assoluta mancanza di percezione del rischio ed esponendo inoltre a pericolo la vita degli agenti e della popolazione che potrebbe rimanere coinvolta in attentati criminosi alla vita del collaboratore che si sia incautamente esposto (si vedano Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 326/2020, Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 29 maggio 2018, n. 3201, Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 27 aprile 2018, n. 2552, Consiglio di Stato, sentenza 25 settembre 2017, n. 4456, Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 18 dicembre 2015 n. 584 e TAR Lazio, sentenza del 2 novembre 2020 n. 11207);
- CONSIDERATO** che tale incompatibilità deve ritenersi altresì sussistente nei casi in cui gli elementi di coinvolgimento del tutelato in vicende criminali conducono a valutazioni di pericolosità sociale ovvero risultino di elevato disvalore, obiettivamente inconciliabili con il mantenimento del programma di protezione (*ex plurimis* Consiglio di Stato, sentenza n. 3088/2007, TAR Lazio, sentenza 8 luglio 2020, n. 7861 e TAR Lazio, sentenza del 13 gennaio 2020, n. 285);
- DATO ATTO** che nell'ambito dell'acquisizione dei pareri delle DDA sulle violazioni comportamentali di rilevanza penale si registra talvolta una diversità di valutazione in ordine alla gravità della condotta assunta dai soggetti segnalati, con conseguenti esiti difformi sulle misure proposte in relazione alla commessa violazione;
- RITENUTO** opportuno che in presenza di situazioni particolarmente gravi la commissione debba disporre di approfondite valutazioni della DNA e delle DDA in modo da poter garantire una maggiore uniformità decisionale, in coerenza con il quadro normativo vigente alla luce degli indirizzi interpretativi emersi in sede giurisprudenziale, in un'ottica funzionale anche alla limitazione del contenzioso in

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- materia;
- RAVVISATA** pertanto l'utilità di individuare, in via meramente esemplificativa, alcune indicazioni di massima per orientare le valutazioni della Commissione - che devono comunque tenere conto di tutti gli elementi afferenti al caso concreto - si osserva:
- la commissione di gravi reati contro l'attività giudiziaria tali da incidere sull'attendibilità stessa del collaboratore - requisito fondamentale per la prosecuzione delle misure tutorie -, ove non configuri addirittura ipotesi di revoca obbligatoria, risulta idonea ad integrare gli estremi della violazione dell'obbligo primario imposto al collaboratore ai sensi dell'articolo 12, comma 2, lett. b) del D.L. n. 8 del 1991, consistente nel sottoporsi agli atti di indagine secondo i principi di una utile e fedele collaborazione;
 - gravi reati contro il patrimonio (rapina, estorsione, usura) ovvero in materia di stupefacenti ed armi, possono configurarsi alla stregua di reati "spia", sintomatici di un grave e concreto rischio di reinserimento nei circuiti della criminalità organizzata e di riavvicinamento al precedente stile di vita;
- RITENUTO** in particolare che il giudizio di questa Commissione sul mantenimento delle speciali misure di protezione debba essere orientato in senso più rigoroso nei casi in cui venga segnalata nei confronti del tutelato la pendenza di un procedimento penale per taluna delle figure criminose inquadrabili nelle sopra indicate classi di reato, rappresentando alle Procure competenti e alla DNA, al ricorrere delle fattispecie considerate, l'esigenza di una valutazione approfondita di tutti gli elementi che vengono in rilievo nella verifica della persistenza dei presupposti per la prosecuzione delle misure, con particolare riferimento alle modalità del fatto e all'eventuale reiterazione della condotta, tenendo conto ovviamente della consistenza degli indizi a carico del tutelato;
- RAVVISATA** inoltre la necessità che, con riferimento alle casistiche riguardanti collaboratori affetti da disturbi psichici e del comportamento, dipendenze patologiche e malattie mentali, spesso all'origine di rilevanti violazioni comportamentali, le Procure - che spesso tendono ad attribuire rilievo "esimente" alle suddette circostanze - valutino se le suddette condizioni siano idonee ad incidere in misura determinante sul requisito dell'attendibilità dei dichiaranti, fondamentale ai fini del mantenimento delle misure di protezione;
- PRESO ATTO** altresì della costante giurisprudenza del Consiglio di Stato in ordine alle posizioni dei familiari di un soggetto ammesso allo speciale programma di protezione che, in quanto necessariamente derivate da quella del titolare del programma, non sono oggetto di autonoma valutazione da parte della competente Commissione, beneficiando essi solo in via consequenziale e derivata delle misure di tutela accordate, sempreché sussista, ovviamente, un pericolo anche per la loro incolumità. Le posizioni di costoro non sono, pertanto, suscettibili di separata ed ulteriore considerazione da parte della stessa Commissione, nel quadro della disciplina dettata dalla L n. 82 del 1991, salva l'adozione di ogni altra misura adeguata al livello di rischio da parte degli organi di pubblica sicurezza secondo le regole ordinarie (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sentenza 15 marzo 2019, n. 1702, Consiglio di Stato, sentenza 24 ottobre 2017, n. 4899 e TAR

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

- RITENUTO** Lazio, sentenza 8 luglio 2020, n. 7861); pertanto, in adesione al summenzionato indirizzo giurisprudenziale, che la revoca disposta nei confronti del titolare delle speciali misure di protezione travolga inevitabilmente anche la posizione dei familiari ammessi al circuito tutorio in forza del rapporto di parentela e/o coniugio ovvero della relazione di convivenza; ciò in quanto, secondo le argomentazioni esposte dal supremo giudice amministrativo nelle pronunce sopra richiamate, laddove sussistano ragioni che giustifichino la revoca delle speciali misure di protezione nei confronti del collaboratore, l'eventualità che il pericolo possa continuare a sussistere per i familiari dello stesso non può giustificare il permanere delle misure nei loro confronti, difettando il fondamento stesso di qualsivoglia valutazione in ordine al pericolo stesso, che non può prescindere dall'esistenza di una collaborazione in atto e dalla necessità di tutelare chi la rende;
- RICHIAMATO** inoltre l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui la revoca del programma di protezione – obbligatoria o facoltativa - deve ritenersi incompatibile con la concessione della capitalizzazione, in quanto la connotazione discrezionale (anche nell'*an*) del beneficio della capitalizzazione delle misure assistenziali presuppone la valutazione dei motivi che hanno determinato la cessazione del programma di protezione, e che a tale proposito *“la condotta violativa degli specifici obblighi connessi al programma di protezione, nel riverberarsi nella sostanziale frustrazione degli scopi dello stesso (e, quindi, dell'utilità delle risorse pubbliche impiegate per la sua attuazione), denota la non tollerabilità di ulteriori impegni finanziari dello Stato, i quali sarebbero privi della loro “causa” giustificativa, connessa all'agevolazione del reinserimento socio-lavorativo di chi si sia sottomesso agli stringenti impegni previsti dal programma di protezione e vi abbia dato scrupolosa attuazione”* (ex plurimis Consiglio di Stato, sentenza 1 agosto 2019, n. 5488, sentenza del 3 settembre 2019, n. 6081 e sentenza del 14 aprile 2015, n.1906; T.A.R. Lazio, sentenza del 13 gennaio 2020, n. 285);
- CONSIDERATO** altresì che – in considerazione delle complesse valutazioni che la Commissione è chiamata a svolgere – sia assolutamente necessario che le segnalazioni del Servizio centrale di protezione sulle violazioni comportamentali commesse dai collaboratori e dai testimoni vengano corredate non solo dalla dettagliata descrizione dei comportamenti assunti, ma anche dalla indicazione degli effetti pregiudizievoli da essi derivanti sulla situazione di pericolo per l'interessato e per i soggetti deputati alla sua tutela e per il sistema di protezione nel suo complesso, nonché dei relativi costi e del dispendio di risorse per fatto attribuibile all'interessato;
- CONSIDERATO** che in particolare nei casi in cui vengono segnalate condotte di rilievo penale, sin dalla prima comunicazione la Commissione deve poter disporre di dettagliati elementi sulle condotte ascritte ai soggetti sottoposti alle misure speciali di protezione, e successivamente di costanti e puntuali aggiornamenti sullo sviluppo nonché sugli esiti dei procedimenti penali pendenti, anche in considerazione dei rilevanti riflessi degli esiti degli stessi

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

RITENUTA sull'andamento del contenzioso;
dunque, al fine di disporre di un quadro completo degli elementi su cui fondare l'eventuale revoca, la necessità per la Commissione di potenziare il flusso comunicativo con il medesimo Servizio centrale;

VISTO l'art.10, comma 2 ter, della legge n.82/1991;

RITENUTO di non attribuire al presente provvedimento classifica di segretezza, non sussistendo il pericolo di nocimento per la sicurezza dello Stato;

DELIBERA:

- di adottare la presente determinazione di massima, recante nuove indicazioni in materia di revoca delle speciali misure di protezione, trasmettendone copia al Procuratore Nazionale Antimafia perché siano interessate le Procure distrettuali in relazione agli elementi indicati in parte motiva nell'ambito delle istruttorie finalizzate alla revoca delle misure speciali di protezione;
- di invitare il Servizio centrale di protezione ad attenersi alle indicazioni riportate nella presente delibera;
- di non attribuire al presente provvedimento classifica di segretezza.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

APPENDICE 2

I DATI STATISTICI

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

I SEMESTRE 2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO³⁹

'Ndrangheta	21
Camorra	10
Cosa nostra	8
Criminalità organizzata pugliese	3
Altre organizzazioni	10
TOTALE	52

ORGANIZZAZIONI CRIMINALI SU CUI HANNO RESO DICHIARAZIONI I TESTIMONI DI GIUSTIZIA



Dati al 30.06.2019

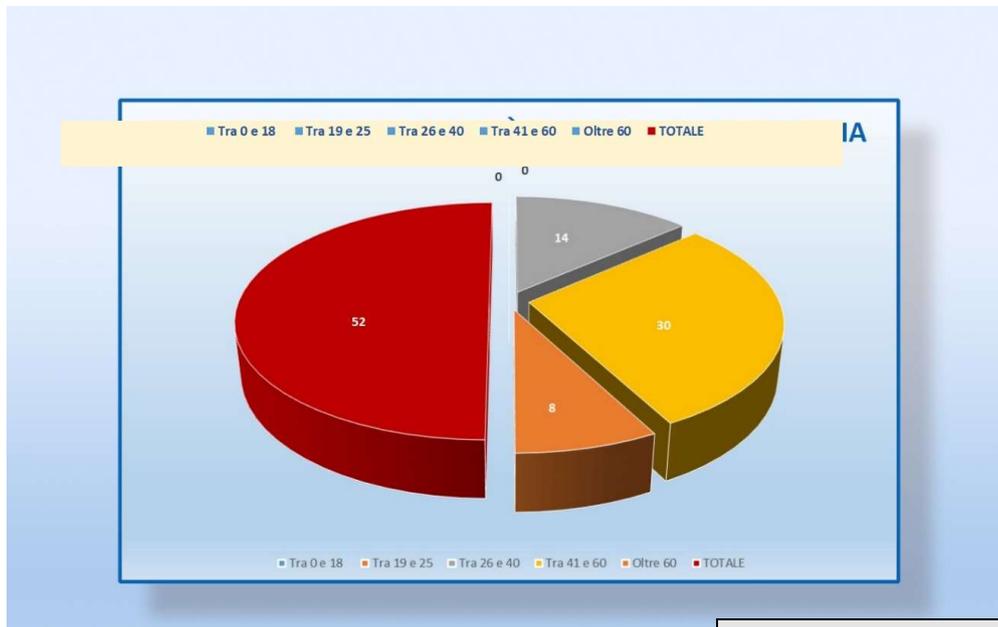
³⁹ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 30 giugno 2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER FASCE D'ETÀ

FASCE DI ETÀ'	TESTIMONI
tra 0 e 18 anni	-
tra 19 e 25 anni	-
tra 26 e 40 anni	14
tra 41 e 60 anni	30
oltre 60 anni	8
TOTALE	52



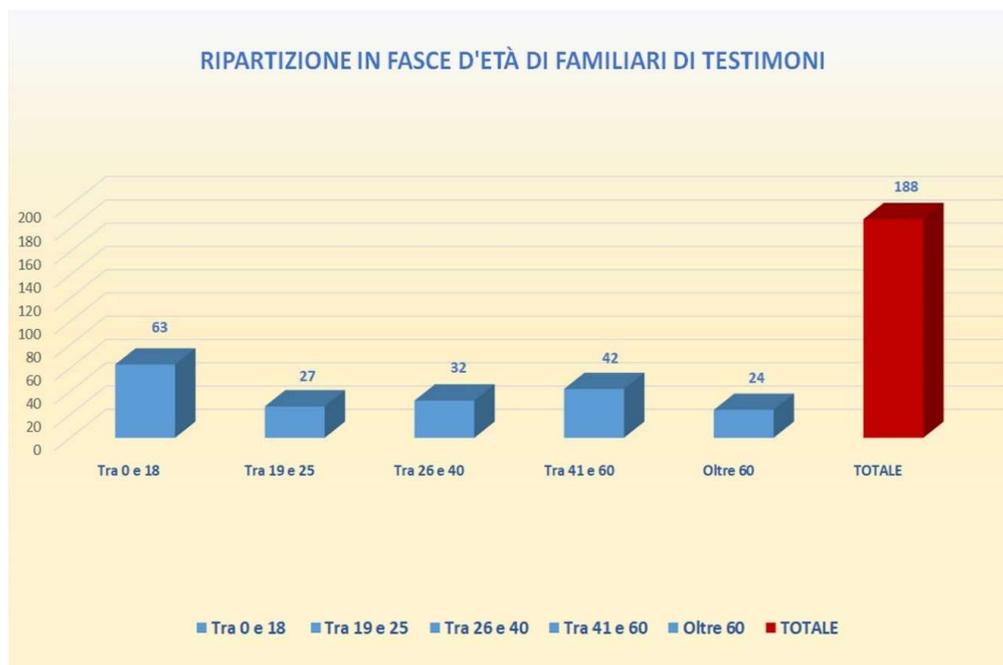
Dati al 30.06.2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE DEI RELATIVI FAMILIARI PER FASCE D'ETÀ

FASCE DI ETÀ'	TESTIMONI
tra 0 e 18 anni	63
tra 19 e 25 anni	27
tra 26 e 40 anni	32
tra 41 e 60 anni	42
oltre 60 anni	24
TOTALE	188



Dati al 30.06.2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER STATO CIVILE

STATO CIVILE	TESTIMONI
coniugati	25
conviventi	9
celibi/nubili	13
separati	4
divorziati	1
vedovi	-



Dati al 30.06.2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem.

2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER SESSO E AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO⁴⁰

Organizzazioni criminali su cui hanno testimoniato	maschi	femmine
Cosa nostra	7	1
Camorra	6	4
'Ndrangheta	15	6
Criminalità organizzata pugliese	2	1
Altre forme di criminalità	5	5
TOTALE	35	17



Dati al 30.06.2019

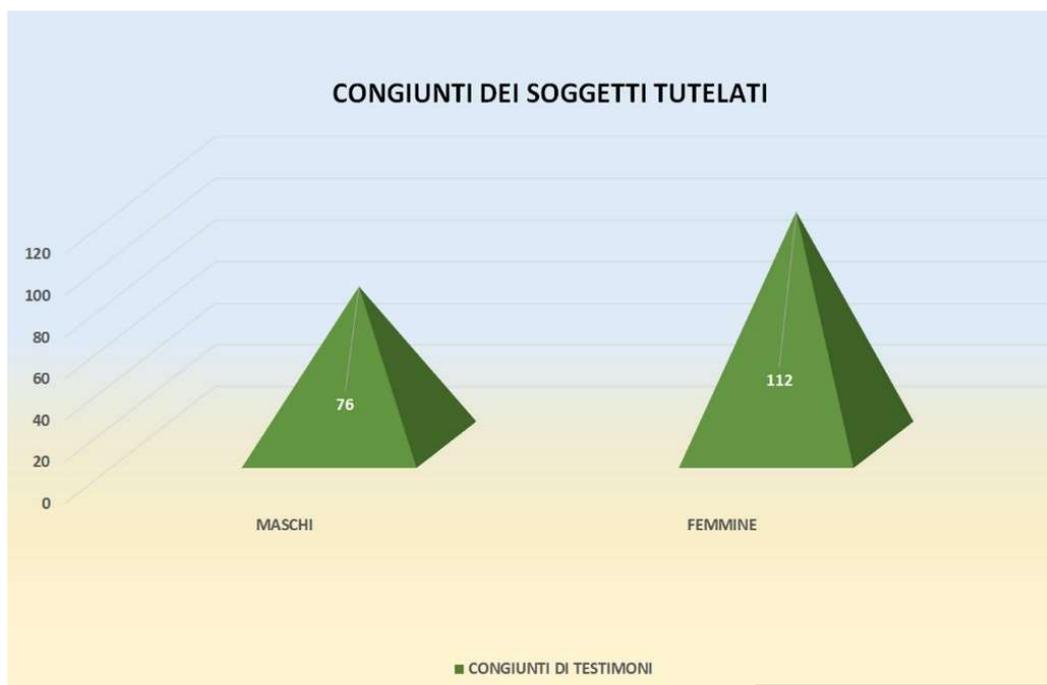
⁴⁰ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 30 giugno 2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2019

**TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE DEI RELATIVI FAMILIARI
PER SESSO**

MASCHI	FEMMINE
76	112



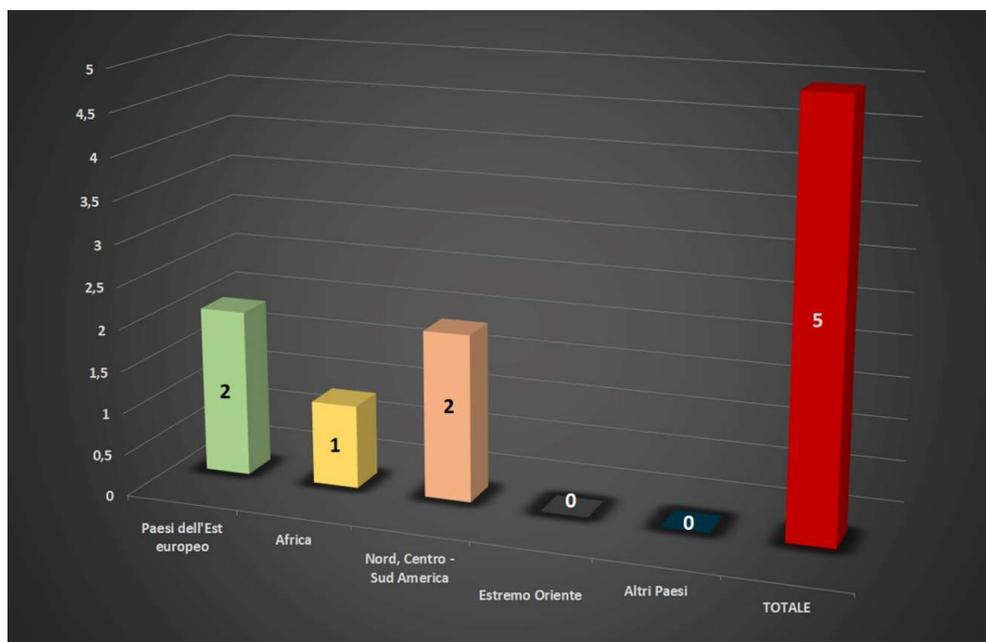
Dati al 30.06.2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER PAESE DI PROVENIENZA DEI TESTIMONI DI ORIGINE STRANIERA

Paesi dell'Est europeo ⁴¹	2
Africa ⁴²	1
Centro-sud- America ⁴³	2
Estremo Oriente ⁴⁴	-
Altri Paesi ⁴⁵	-
TOTALE	5



Dati al 30.06.2019

⁴¹ Albania, Bulgaria, Kosovo, Polonia, Romania, Slovacchia, Macedonia e Ucraina.

⁴² Algeria, Costa d'Avorio, Marocco, Nigeria, Tanzania, Siria e Tunisia.

⁴³ Argentina, Colombia, Paraguay, USA, Canada e Repubblica Dominicana.

⁴⁴ Cina e Pakistan.

⁴⁵ Francia, Germania, Svizzera, Belgio e Turchia.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem.

2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO ⁴⁶ DEI TESTIMONI DI ORIGINE STRANIERA

Criminalità comune	-
Camorra	-
'Ndrangheta	4
Cosa nostra	-
Criminalità organizzata pugliese	1
Terrorismo eversivo	-
Altre organizzazioni	-
TOTALE	5



Dati al 30.06.2019

⁴⁶ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 30 giugno 2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

II SEMESTRE 2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO⁴⁷

‘Ndrangheta	22
Camorra	11
Cosa nostra	9
Criminalità organizzata pugliese	5
Altre organizzazioni	6
TOTALE	53



Dati al 31.12.2019

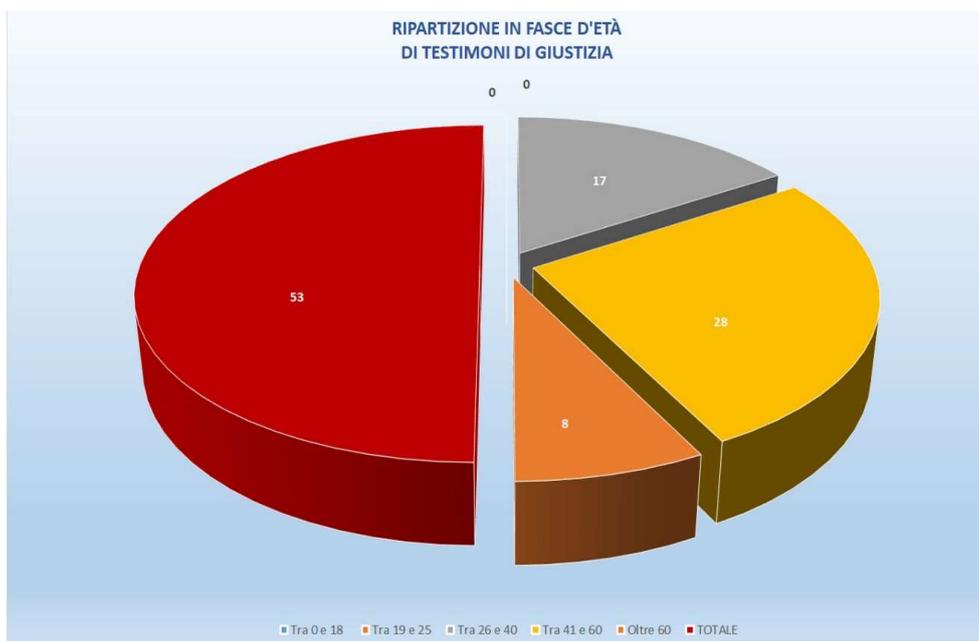
⁴⁷ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 30 giugno 2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER FASCE D'ETÀ

FASCE DI ETÀ'	TESTIMONI
tra 0 e 18 anni	-
tra 19 e 25 anni	-
tra 26 e 40 anni	17
tra 41 e 60 anni	28
oltre 60 anni	8
TOTALE	53



Dati al 31.12.2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE DEI RELATIVI FAMILIARI PER FASCE D'ETÀ

FASCE DI ETÀ'	FAMILIARI TESTIMONI
tra 0 e 18 anni	58
tra 19 e 25 anni	23
tra 26 e 40 anni	33
tra 41 e 60 anni	42
oltre 60 anni	23
TOTALE	179



Dati al 31.12.2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER STATO CIVILE

STATO CIVILE	TESTIMONI
coniugati	28
conviventi	7
celibi/nubili	12
separati	4
divorziati	2
vedovi	-
TOTALE	53



Dati al 31.12.2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER SESSO E AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO⁴⁸

Organizzazioni criminali su cui hanno testimoniato	maschi	femmine
Cosa nostra	7	2
Camorra	7	4
'Ndrangheta	15	7
Criminalità organizzata pugliese	4	1
Altre forme di criminalità	3	3
TOTALE	36	17



Dati al 31.12.2019

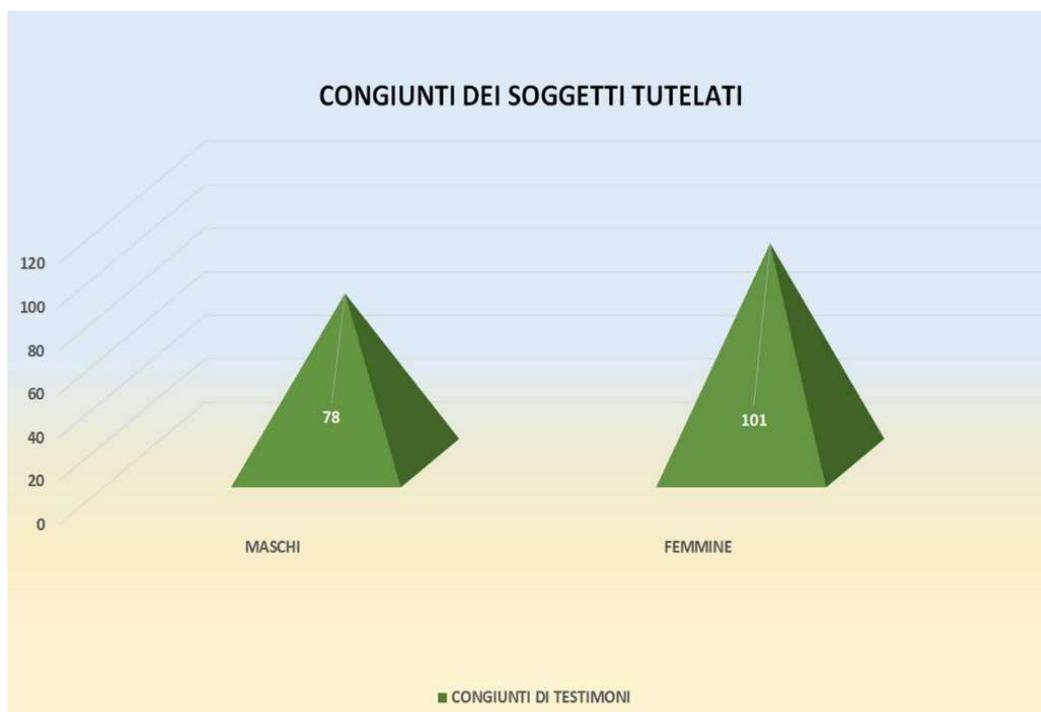
⁴⁸ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 30 giugno 2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2019

**TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE DEI RELATIVI FAMILIARI
PER SESSO**

MASCHI	FEMMINE
78	101



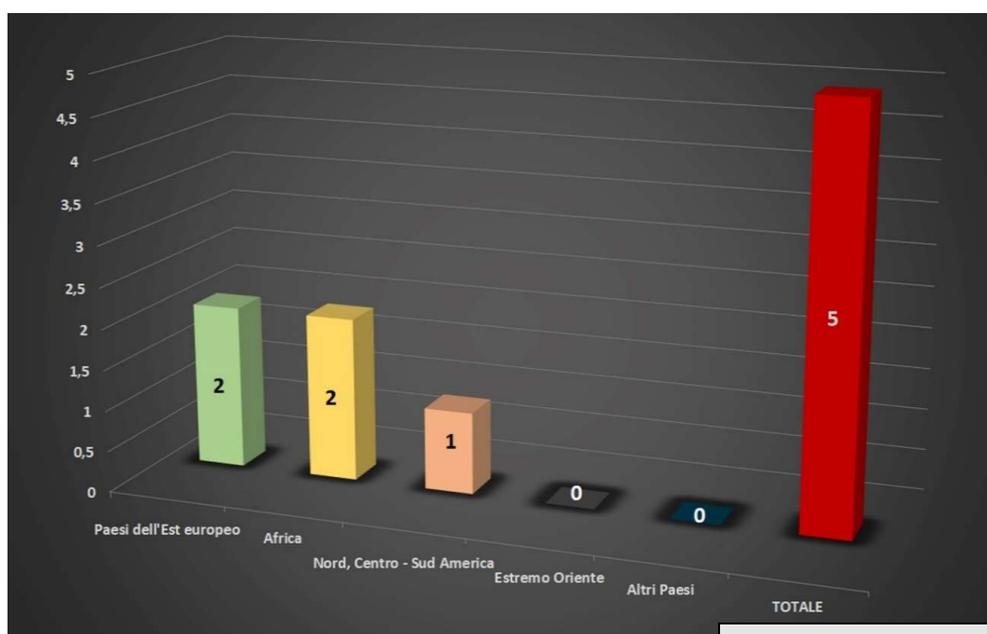
Dati al 31.12.2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER PAESE DI PROVENIENZA DEI TESTIMONI DI ORIGINE STRANIERA

Paesi dell'Est europeo ⁴⁹	2
Africa ⁵⁰	2
Centro-sud- America ⁵¹	1
Estremo Oriente ⁵²	-
Altri Paesi ⁵³	-
TOTALE	5



Dati al 31.12.2019

⁴⁹ Albania, Bulgaria, Kosovo, Polonia, Romania e Ucraina.

⁵⁰ Algeria, Costa d'Avorio, Marocco, Nigeria, Tanzania, Siria e Tunisia.

⁵¹ Argentina, Colombia, Paraguay, USA, Canada e Repubblica Dominicana.

⁵² Cina e Pakistan.

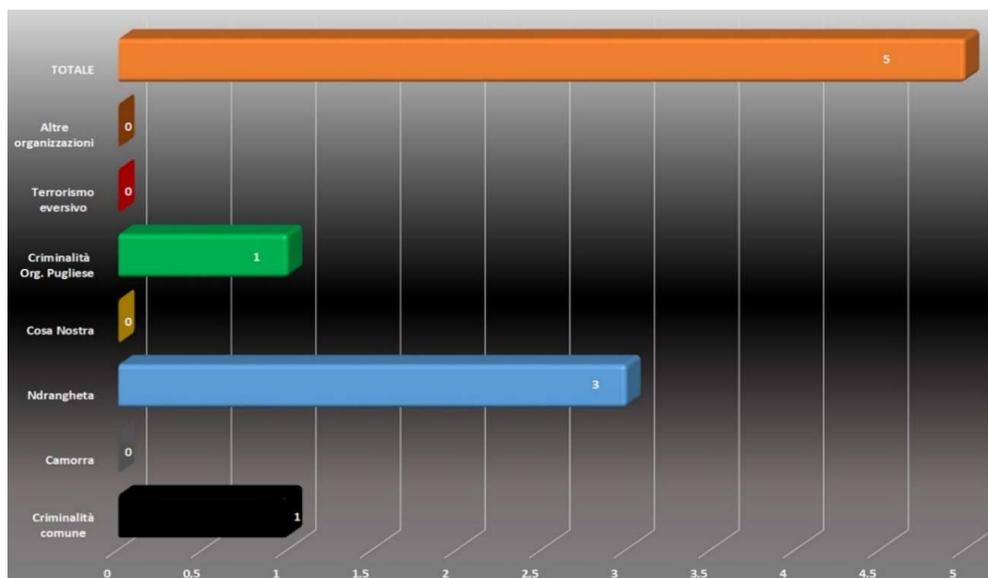
⁵³ Francia, Germania, Svizzera, Belgio e Turchia.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2019

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO ⁵⁴ DEI TESTIMONI DI ORIGINE STRANIERA

Criminalità comune	1
Camorra	-
'Ndrangheta	3
Cosa nostra	-
Criminalità organizzata pugliese	1
Terrorismo eversivo	-
Altre organizzazioni	-
TOTALE	5



Dati al 31.12.2019

⁵⁴ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 30 giugno 2019.

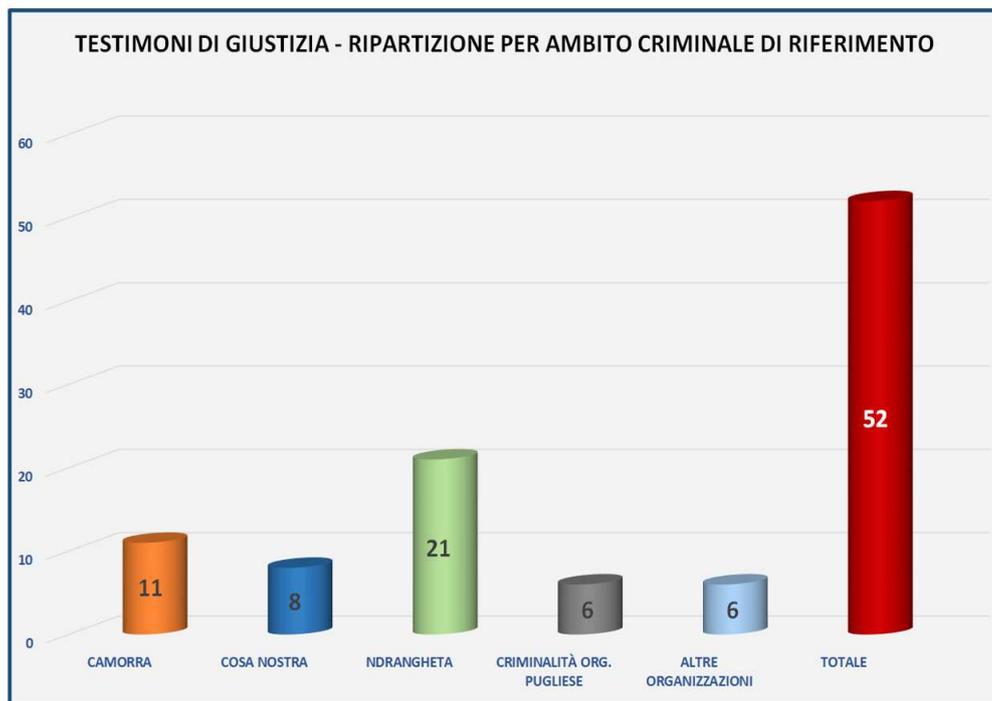
Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

I SEMESTRE 2020

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO⁵⁵	
'Ndrangheta	21
Camorra	11
Cosa nostra	8
Criminalità organizzata pugliese	6
Altre organizzazioni	6
TOTALE	52



Dati al 30.06.2020

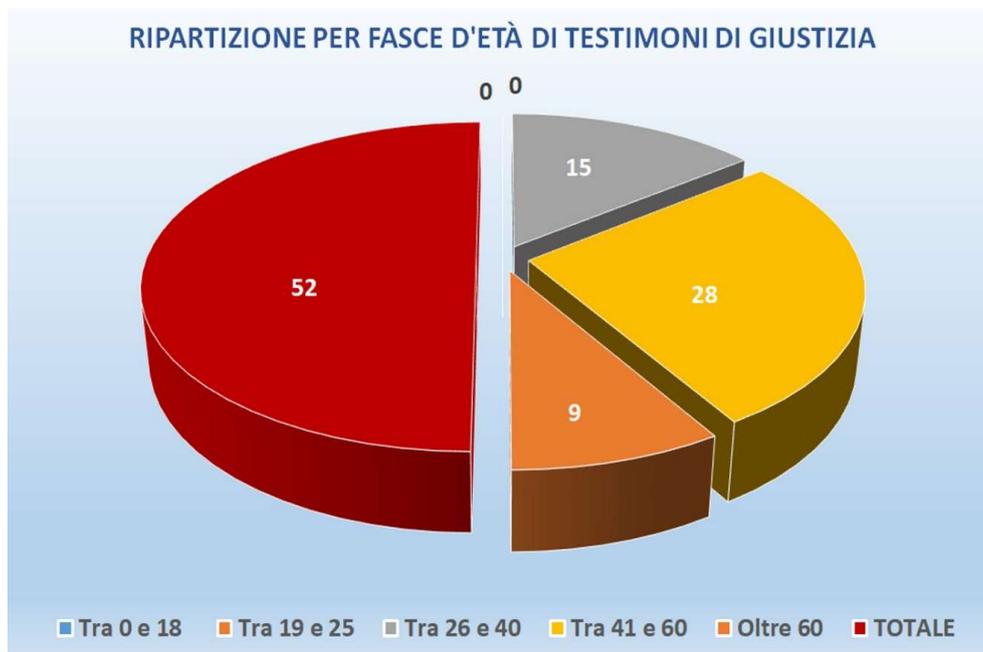
⁵⁵ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 30 giugno 2019

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER FASCE D'ETÀ

FASCE DI ETA'	TESTIMONI
tra 0 e 18 anni	-
tra 19 e 25 anni	-
tra 26 e 40 anni	15
tra 41 e 60 anni	28
oltre 60 anni	9
TOTALE	52



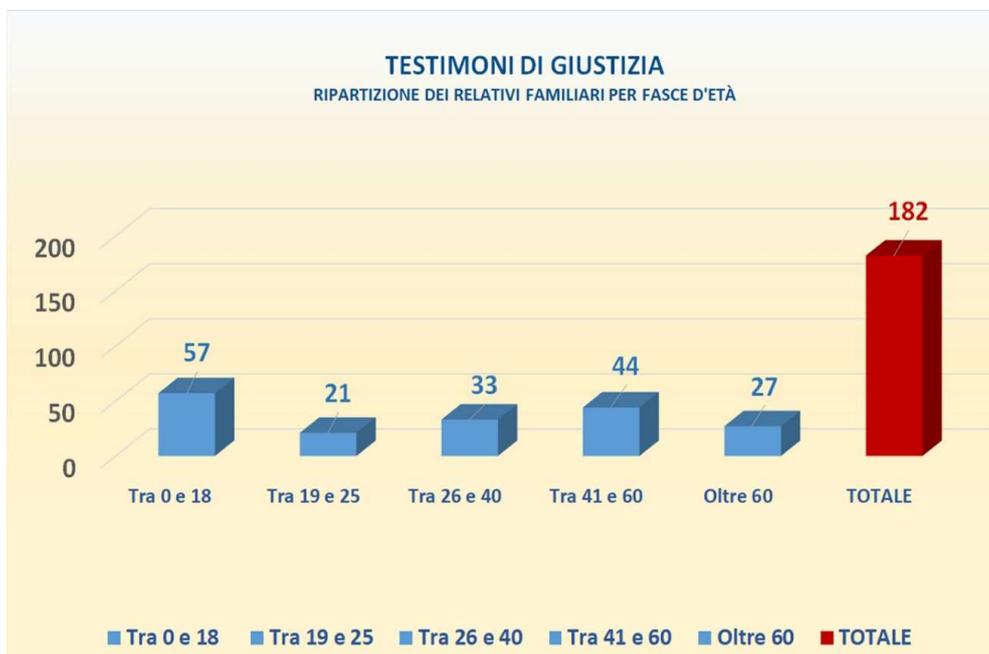
Dati al 30.06.2020

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE DEI RELATIVI FAMILIARI PER FASCE D'ETÀ

FASCE DI ETÀ'	TESTIMONI
tra 0 e 18 anni	57
tra 19 e 25 anni	21
tra 26 e 40 anni	33
tra 41 e 60 anni	44
oltre 60 anni	27
TOTALE	182



Dati al 30.06.2020

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER STATO CIVILE

STATO CIVILE	TESTIMONI
coniugati	28
conviventi	7
celibi/nubili	12
separati	3
divorziati	2
vedovi	-

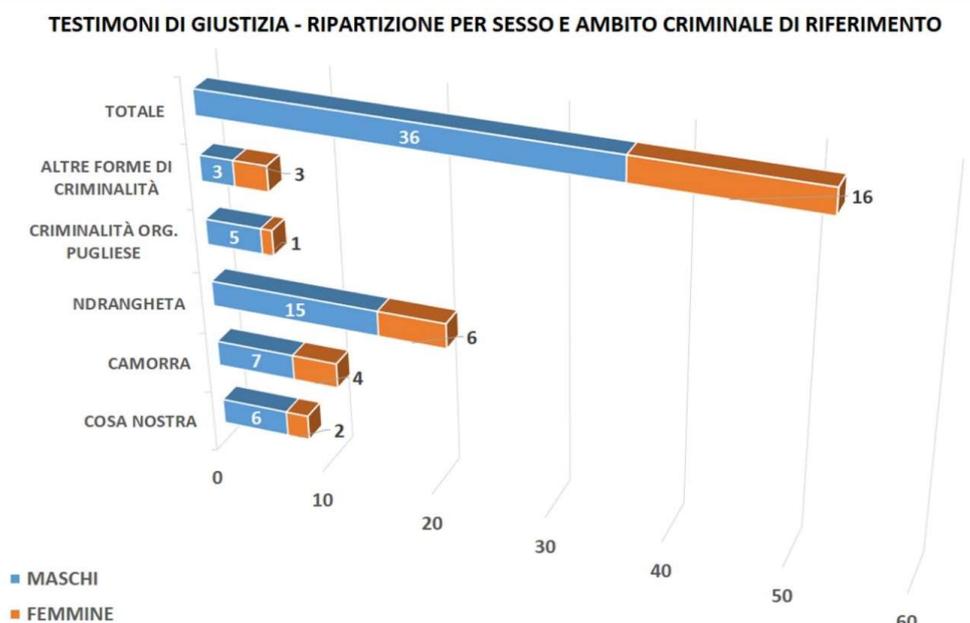


Dati al 30.06.2020

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER SESSO E AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO ⁵⁶		
Organizzazioni criminali su cui hanno testimoniato	maschi	femmine
Cosa nostra	6	2
Camorra	7	4
'Ndrangheta	15	6
Criminalità organizzata pugliese	5	1
Altre forme di criminalità	3	3
TOTALE	36	16



Dati al 30.06.2020

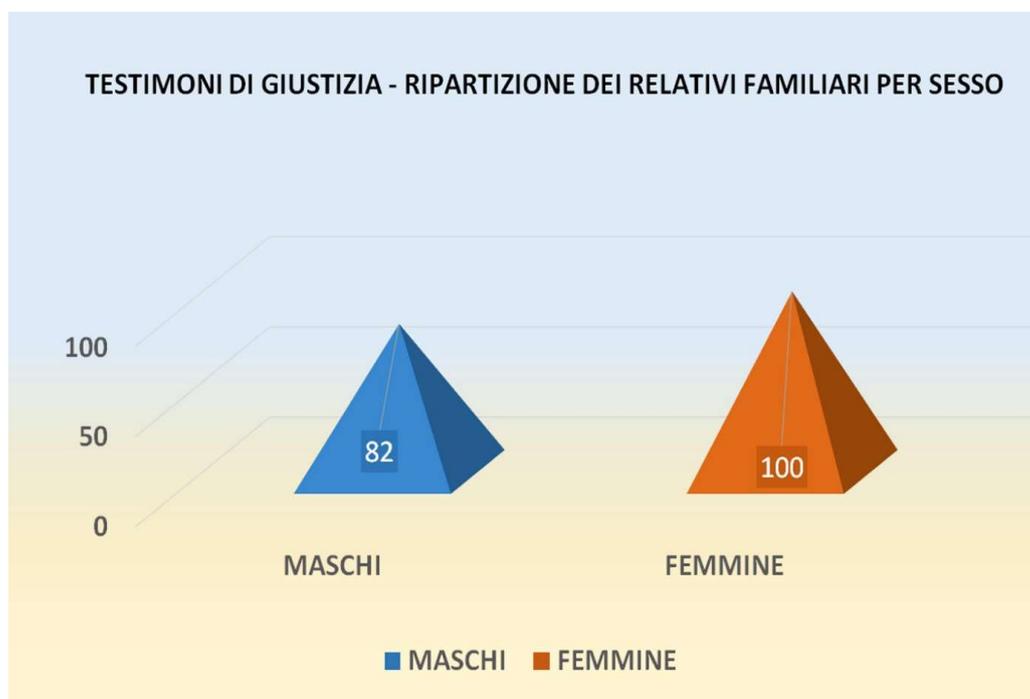
⁵⁶ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 30 giugno 2020

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2020

**TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE DEI RELATIVI FAMILIARI
PER SESSO**

MASCHI	FEMMINE
82	100



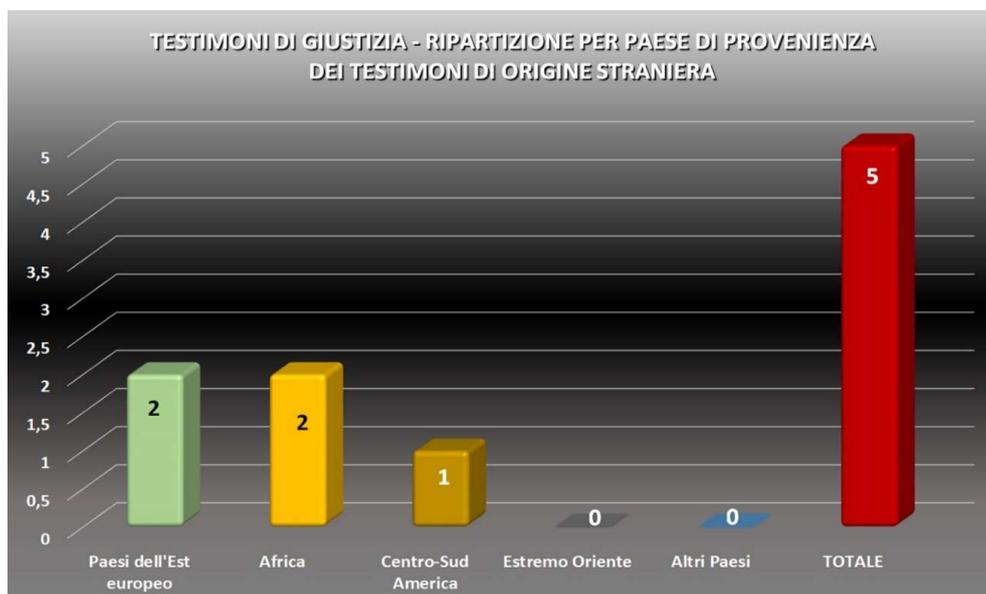
Dati al 30.06.2020

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER PAESE DI PROVENIENZA DEI TESTIMONI DI ORIGINE STRANIERA

Paesi dell'Est europeo ⁵⁷	2
Africa ⁵⁸	2
Centro-sud- America ⁵⁹	1
Estremo Oriente ⁶⁰	-
Altri Paesi ⁶¹	-
TOTALE	5



Dati al 30.06.2020

⁵⁷ Albania, Bulgaria, Kosovo, Polonia, Romania, Slovacchia, Macedonia e Ucraina.

⁵⁸ Algeria, Costa d'Avorio, Marocco, Nigeria, Tanzania, Siria e Tunisia.

⁵⁹ Argentina, Colombia, Paraguay, USA, Canada e Repubblica Dominicana.

⁶⁰ Cina e Pakistan.

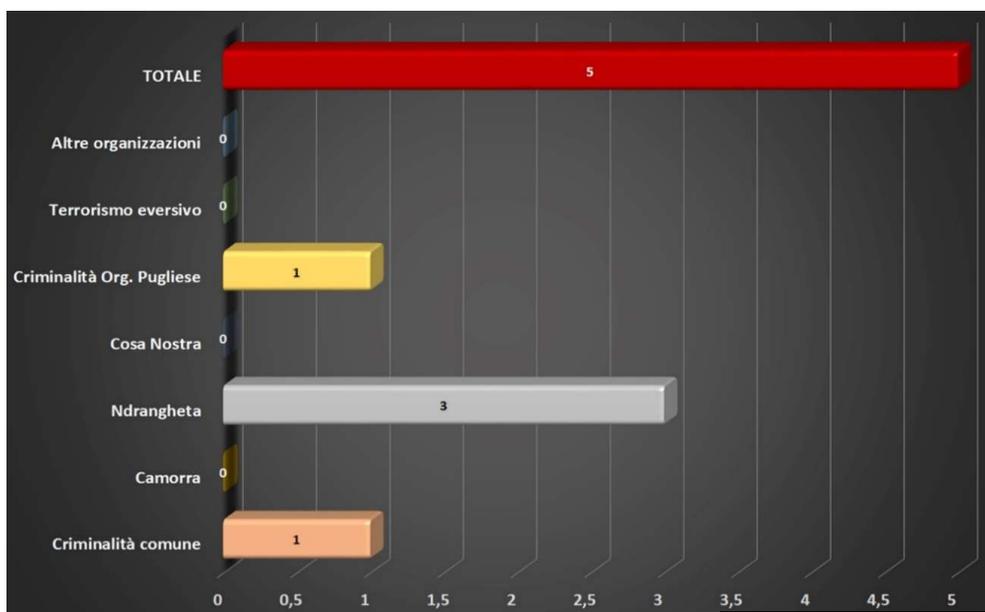
⁶¹ Francia, Germania, Svizzera, Belgio e Turchia.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO ⁶² DEI TESTIMONI DI ORIGINE STRANIERA

Criminalità comune	1
Camorra	-
'Ndrangheta	3
Cosa nostra	-
Criminalità organizzata pugliese	1
Terrorismo eversivo	-
Altre organizzazioni	-
TOTALE	5



Dati al 30.06.2020

⁶² Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 30 giugno 2020

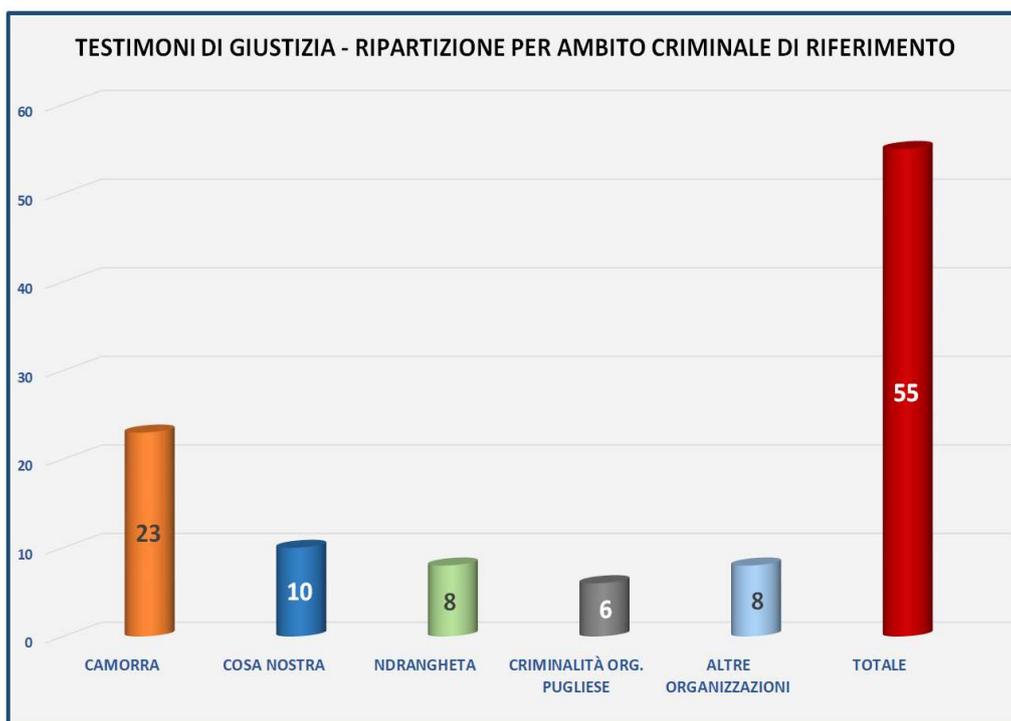
Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

II SEMESTRE 2020

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO⁶³	
'Ndrangheta	23
Camorra	10
Cosa nostra	8
Criminalità organizzata pugliese	6
Altre organizzazioni	8
TOTALE	55



Dati al 31.12.2020

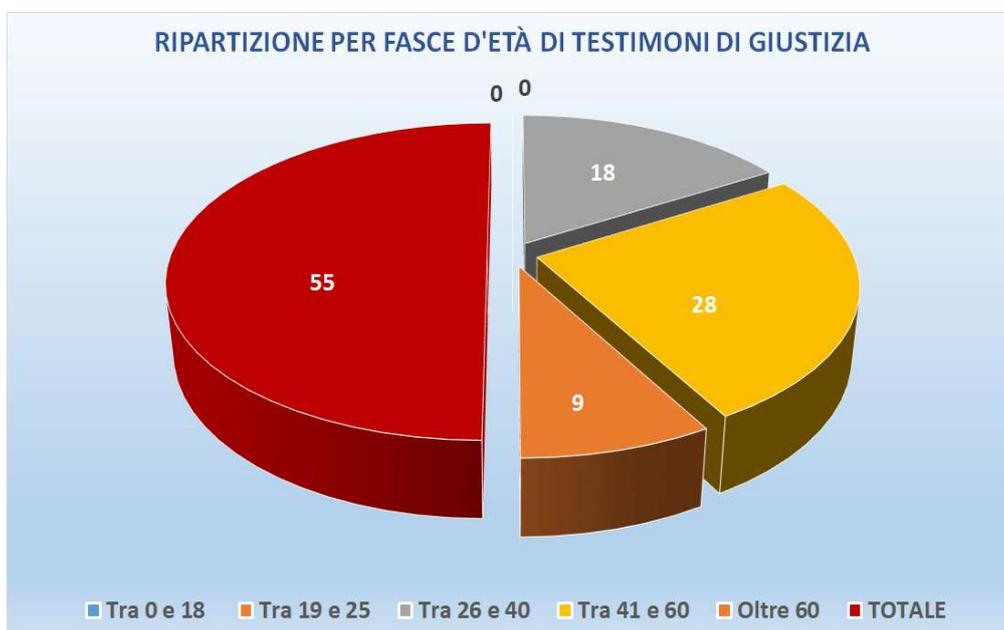
⁶³ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 31 dicembre 2020

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER FASCE D'ETÀ

FASCE DI ETA'	TESTIMONI
tra 0 e 18 anni	-
tra 19 e 25 anni	-
tra 26 e 40 anni	18
tra 41 e 60 anni	28
oltre 60 anni	9
TOTALE	55



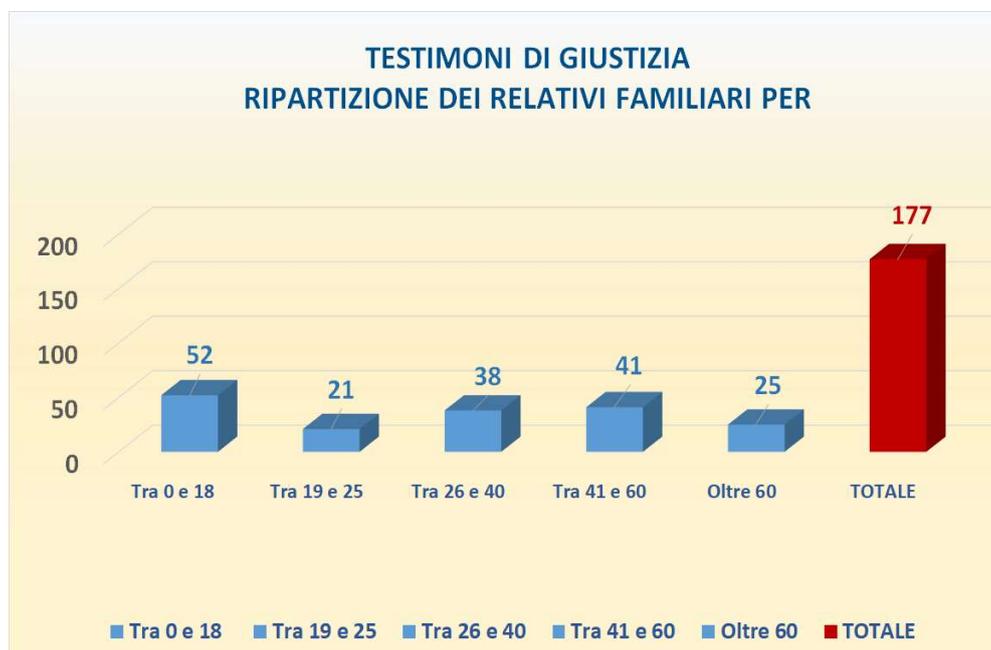
Dati al 31.12.2020

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE DEI RELATIVI FAMILIARI PER FASCE D'ETÀ

FASCE DI ETÀ'	TESTIMONI
tra 0 e 18 anni	52
tra 19 e 25 anni	21
tra 26 e 40 anni	38
tra 41 e 60 anni	41
oltre 60 anni	25
TOTALE	177



Dati al 31.12.2020

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER STATO CIVILE

STATO CIVILE	TESTIMONI
coniugati	29
conviventi	7
celibi/nubili	13
separati	4
divorziati	2
vedovi	-
TOTALE	55



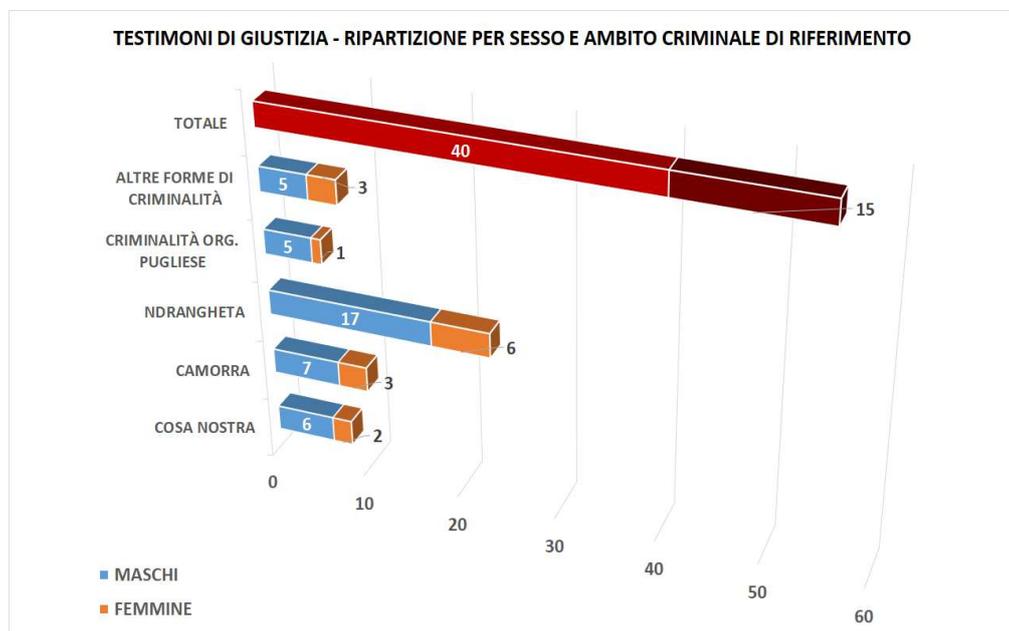
Dati al 31.12.2020

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER SESSO E AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO⁶⁴

Organizzazioni criminali su cui hanno testimoniato	maschi	femmine
Cosa nostra	6	2
Camorra	7	3
'Ndrangheta	17	6
Criminalità organizzata pugliese	5	1
Altre forme di criminalità	5	3
TOTALE	40	15



Dati al 31.12.2020

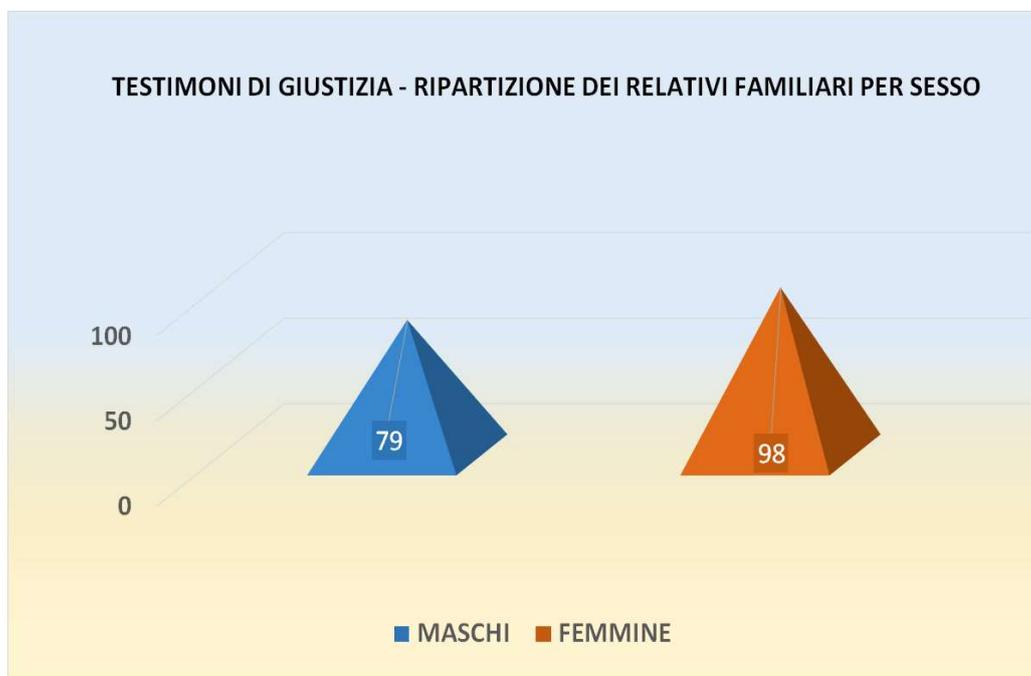
⁶⁴ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 31 dicembre 2020

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2020

**TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE DEI RELATIVI FAMILIARI
PER SESSO**

MASCHI	FEMMINE
79	98



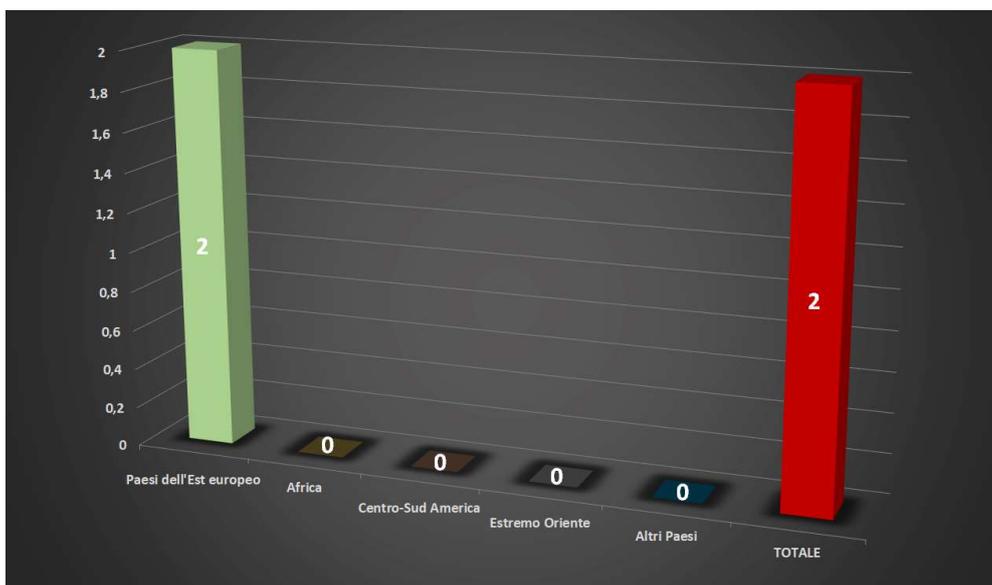
Dati al 31.12.2020

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER PAESE DI PROVENIENZA DEI TESTIMONI DI ORIGINE STRANIERA

Paesi dell'Est europeo ⁶⁵	2
Africa ⁶⁶	-
Centro-sud- America ⁶⁷	-
Estremo Oriente ⁶⁸	-
Altri Paesi ⁶⁹	-
TOTALE	2



Dati al 31.12.2020

⁶⁵ Albania, Bulgaria, Kosovo, Polonia, Romania, Slovacchia, Macedonia e Ucraina.

⁶⁶ Algeria, Costa d'Avorio, Marocco, Nigeria, Tanzania, Siria e Tunisia.

⁶⁷ Argentina, Colombia, Paraguay, USA, Canada e Repubblica Dominicana.

⁶⁸ Cina e Pakistan.

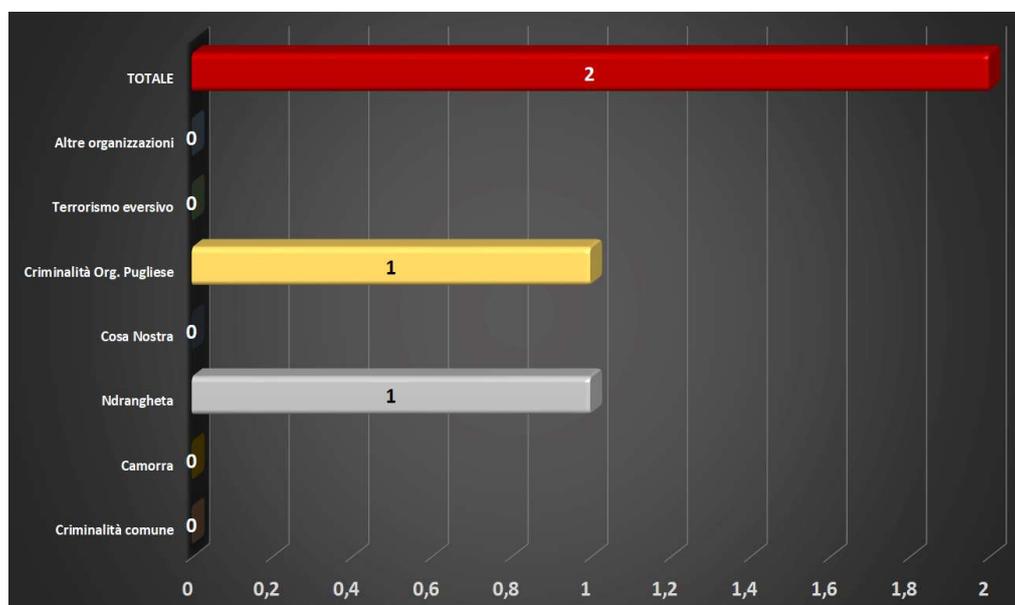
⁶⁹ Francia, Germania, Svizzera, Belgio e Turchia.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2020

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO ⁷⁰ DEI TESTIMONI DI ORIGINE STRANIERA

Criminalità comune	-
Camorra	-
'Ndrangheta	1
Cosa nostra	0
Criminalità organizzata pugliese	1
Terrorismo eversivo	-
Altre organizzazioni	-
TOTALE	2



Dati al 31.12.2020

⁷⁰ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 31 dicembre 2020

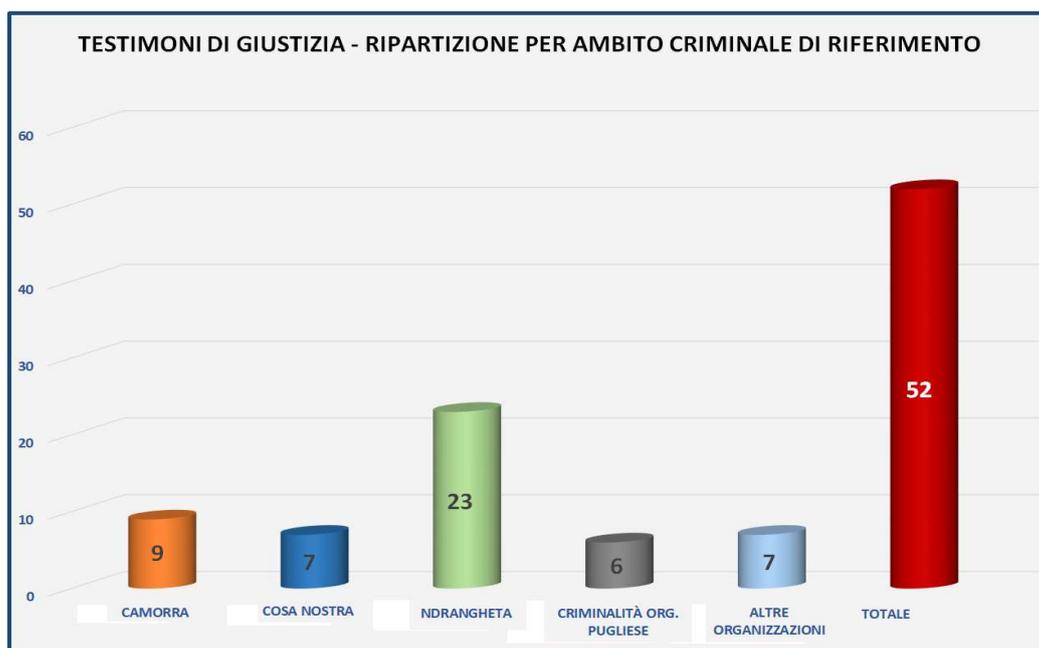
Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

I SEMESTRE 2021

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO⁷¹	
'Ndrangheta	23
Camorra	9
Cosa nostra	7
Criminalità organizzata pugliese	6
Altre organizzazioni	7
TOTALE	52



Dati al 30.6.2021

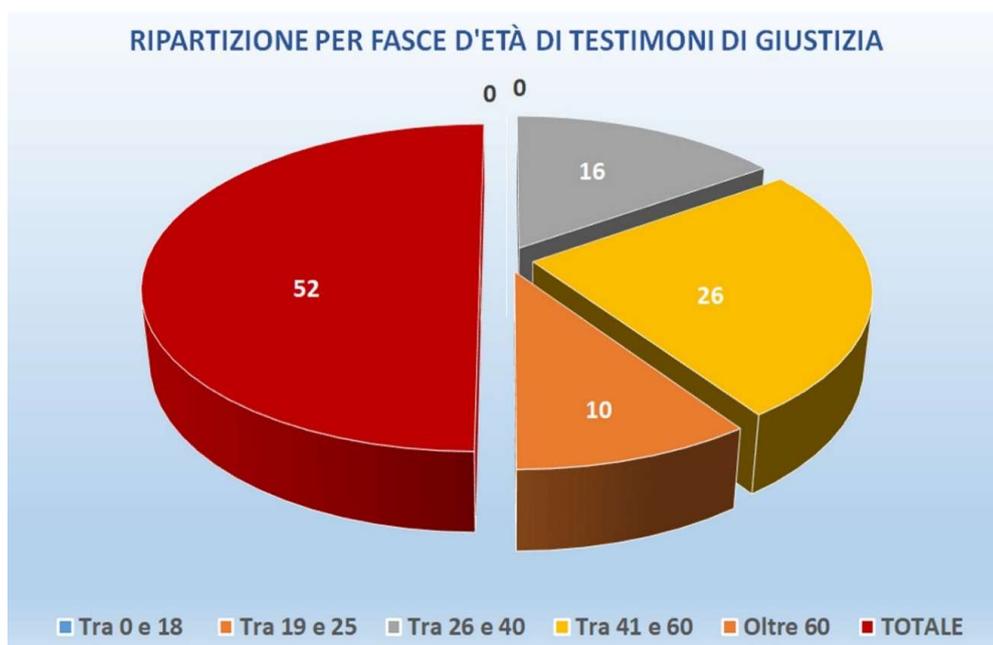
⁷¹ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 30 giugno 2021

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER FASCE D'ETÀ

FASCE DI ETA'	TESTIMONI
tra 0 e 18 anni	-
tra 19 e 25 anni	-
tra 26 e 40 anni	16
tra 41 e 60 anni	26
oltre 60 anni	10
TOTALE	52



Dati al 30.6.2021

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE DEI RELATIVI FAMILIARI PER FASCE D'ETÀ

FASCE DI ETÀ'	TESTIMONI
tra 0 e 18 anni	55
tra 19 e 25 anni	21
tra 26 e 40 anni	44
tra 41 e 60 anni	40
oltre 60 anni	26
TOTALE	186



Dati al 30.6.2021

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER STATO CIVILE

STATO CIVILE	TESTIMONI
coniugati	26
conviventi	7
celibi/nubili	11
separati	6
divorziati	2
vedovi	-
TOTALE	52



Dati al 30.6.2021

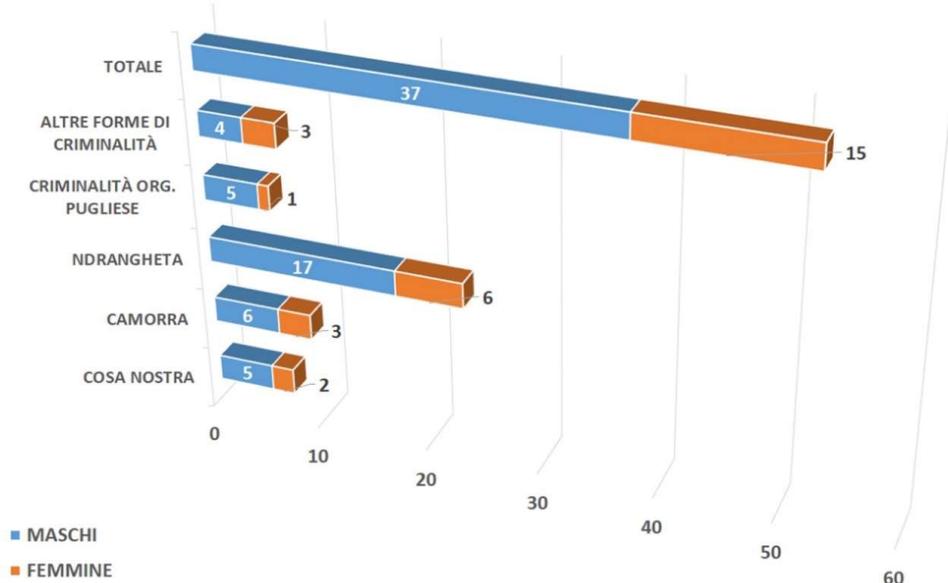
Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER SESSO E AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO⁷²

Organizzazioni criminali su cui hanno testimoniato	maschi	femmine
Cosa nostra	5	2
Camorra	6	3
'Ndrangheta	17	6
Criminalità organizzata pugliese	5	1
Altre forme di criminalità	4	3
TOTALE	37	15

TESTIMONI DI GIUSTIZIA - RIPARTIZIONE PER SESSO E AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO



Dati al 30.6.2021

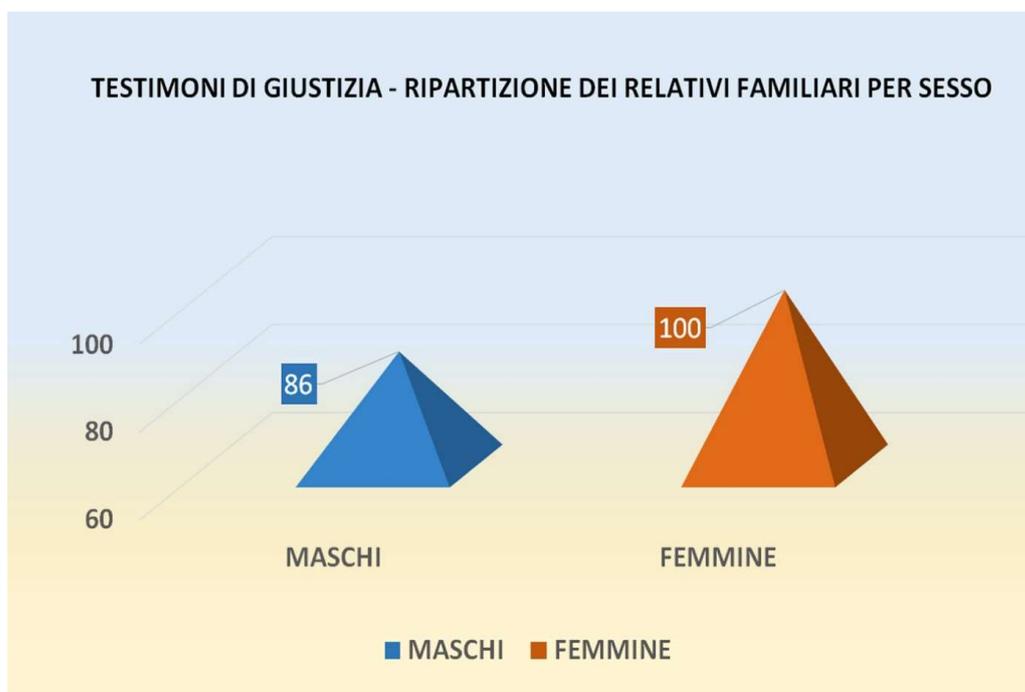
⁷² Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 30 giugno 2021

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA - RIPARTIZIONE DEI RELATIVI FAMILIARI PER SESSO

MASCHI	FEMMINE
86	100



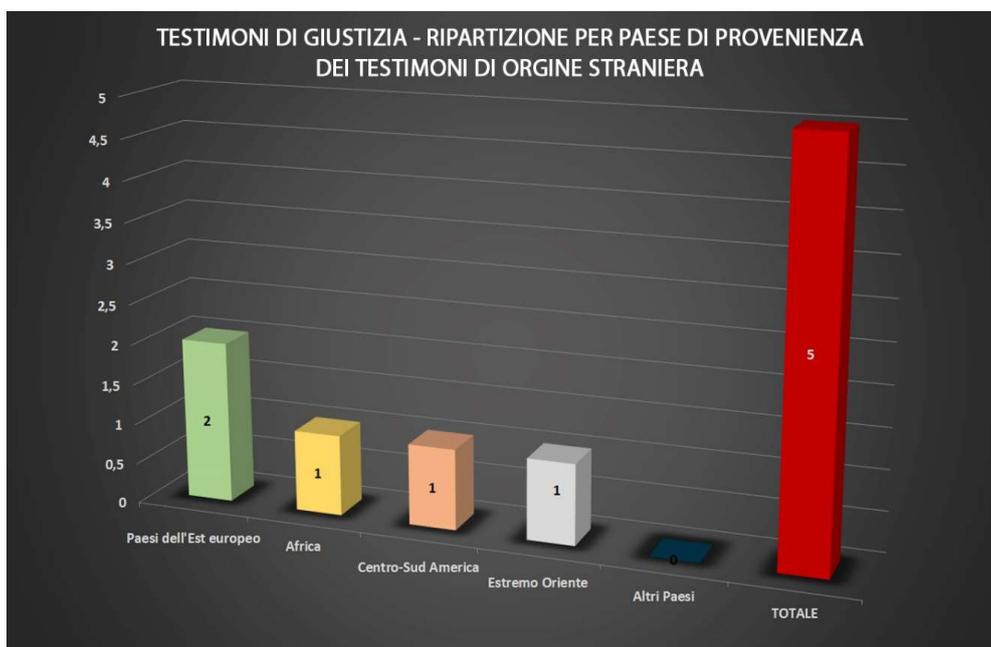
Dati al 30.6.2021

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER PAESE DI PROVENIENZA DEI TESTIMONI DI ORIGINE STRANIERA

Paesi dell'Est europeo ⁷³	2
Africa ⁷⁴	1
Centro-sud- America ⁷⁵	1
Estremo Oriente ⁷⁶	1
Altri Paesi ⁷⁷	-
TOTALE	5



Dati al 30.6.2021

⁷³ Albania, Bulgaria, Kosovo, Polonia, Romania, Slovacchia, Macedonia e Ucraina.

⁷⁴ Algeria, Costa d'Avorio, Marocco, Nigeria, Tanzania, Siria e Tunisia.

⁷⁵ Argentina, Colombia, Paraguay, USA, Canada e Repubblica Dominicana.

⁷⁶ Cina e Pakistan.

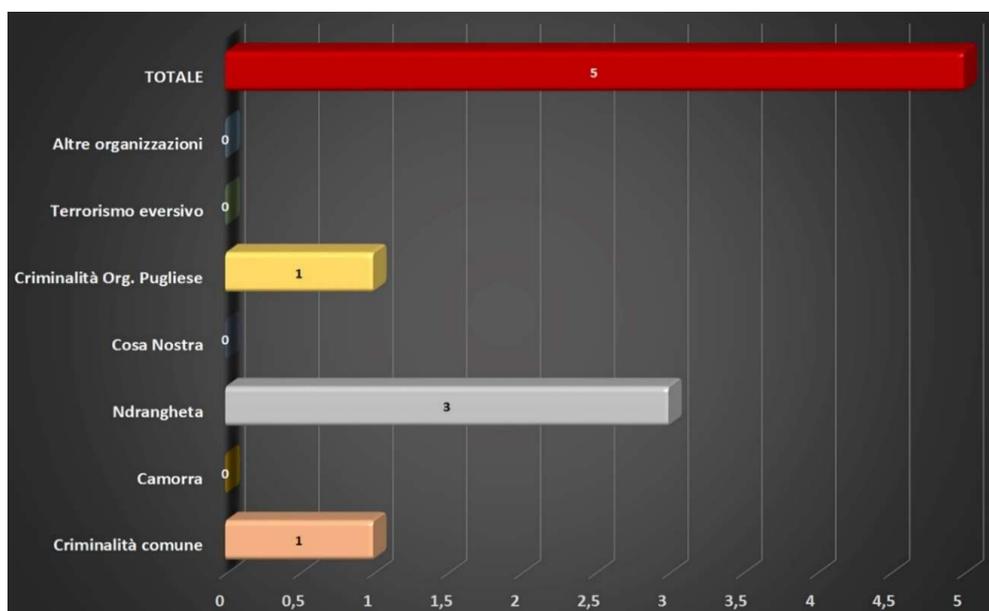
⁷⁷ Francia, Germania, Svizzera, Belgio e Turchia.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1° sem. 2021

**TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER AMBITO CRIMINALE
DI RIFERIMENTO⁷⁸ DEI TESTIMONI DI ORIGINE STRANIERA**

Criminalità comune	1
Camorra	-
'Ndrangheta	3
Cosa nostra	-
Criminalità organizzata pugliese	1
Terrorismo eversivo	-
Altre organizzazioni	-
TOTALE	5



Dati al 30.6.2021

⁷⁸ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 30 giugno 2021

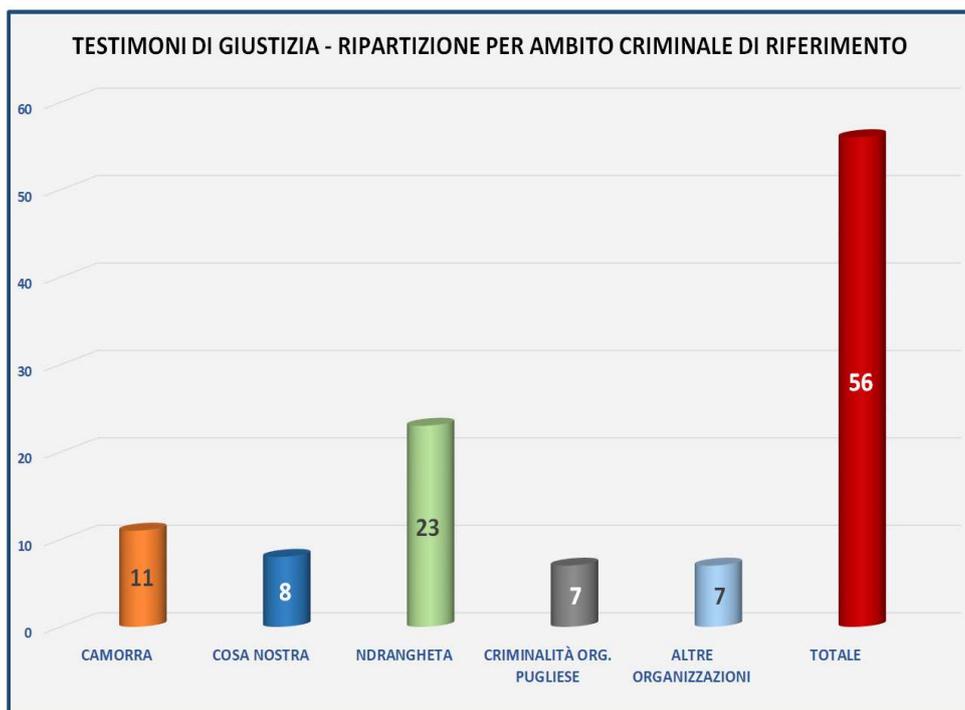
Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

II SEMESTRE 2021

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO⁷⁹	
'Ndrangheta	23
Camorra	11
Cosa nostra	8
Criminalità organizzata pugliese	7
Altre organizzazioni	7
TOTALE	56



Dati al 31.12.2021

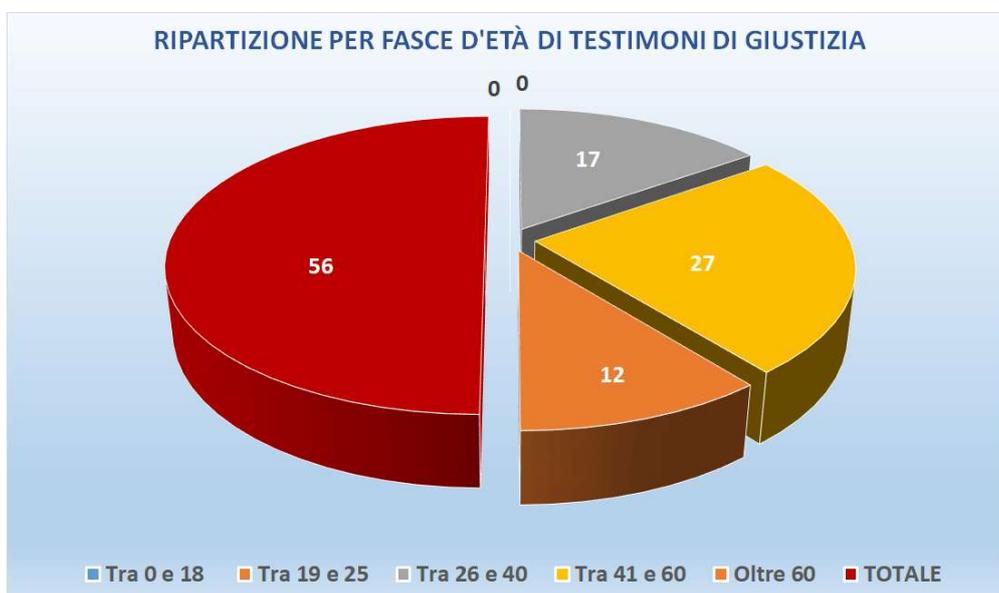
⁷⁹ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 31 dicembre 2021

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER FASCE D'ETÀ

FASCE DI ETA'	TESTIMONI
tra 0 e 18 anni	-
tra 19 e 25 anni	-
tra 26 e 40 anni	17
tra 41 e 60 anni	27
oltre 60 anni	12
TOTALE	56



Dati al 31.12.2021

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE DEI RELATIVI FAMILIARI PER FASCE D'ETÀ

FASCE DI ETÀ'	TESTIMONI
tra 0 e 18 anni	60
tra 19 e 25 anni	25
tra 26 e 40 anni	47
tra 41 e 60 anni	50
oltre 60 anni	27
TOTALE	209



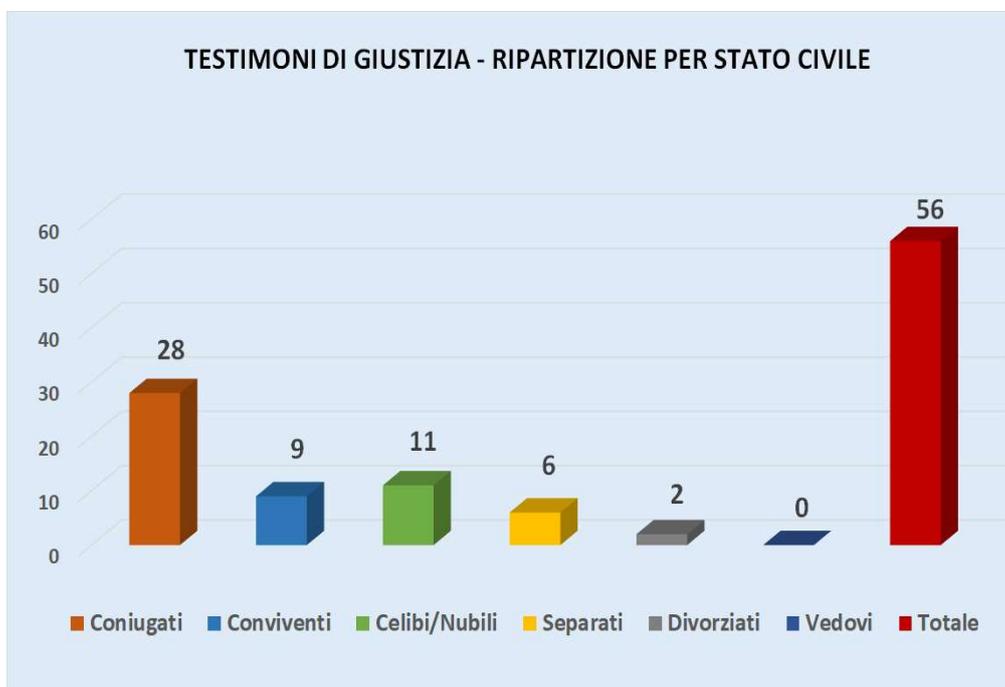
Dati al 31.12.2021

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER STATO CIVILE

STATO CIVILE	TESTIMONI
coniugati	28
conviventi	9
celibi/nubili	11
separati	6
divorziati	2
vedovi	-
TOTALE	56



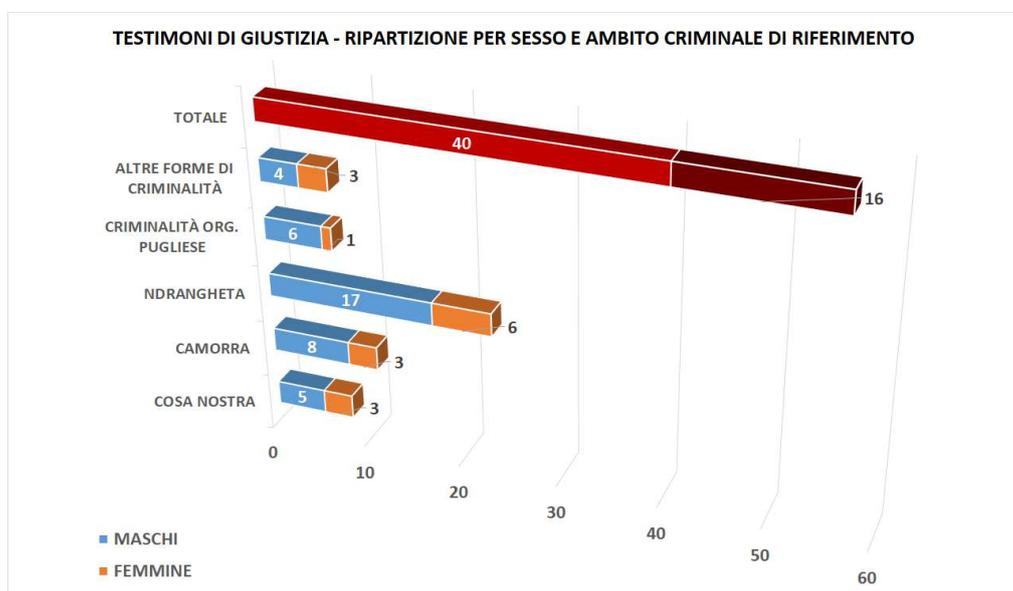
Dati al 31.12.2021

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER SESSO E AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO⁸⁰

Organizzazioni criminali su cui hanno testimoniato	maschi	femmine
Cosa nostra	5	3
Camorra	8	3
‘Ndrangheta	17	6
Criminalità organizzata pugliese	6	1
Altre forme di criminalità	4	3
TOTALE	40	16



Dati al 31.12.2021

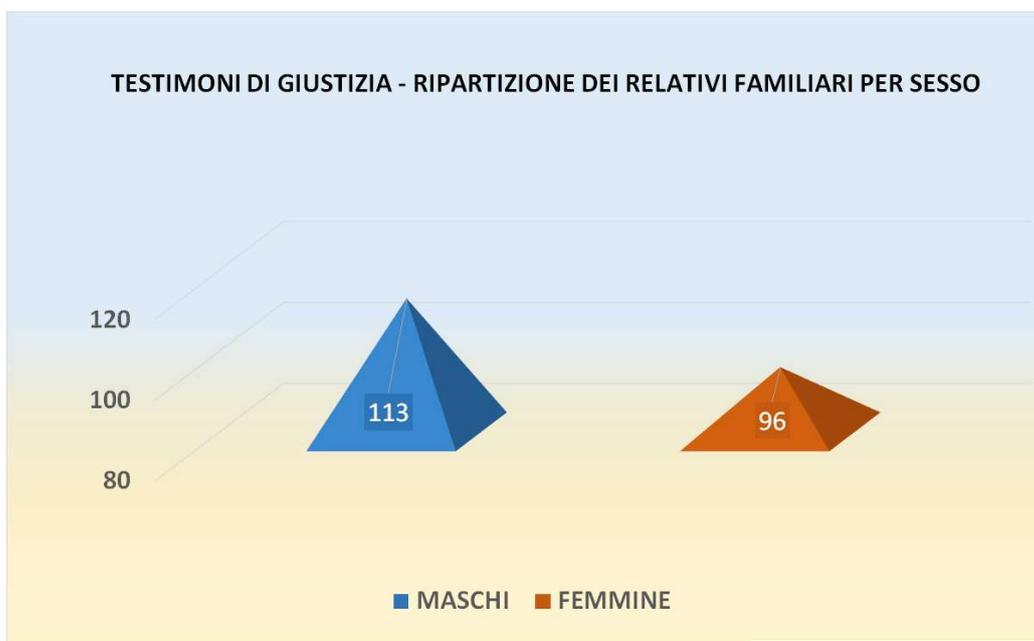
⁸⁰ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 31 dicembre 2021

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE DEI RELATIVI FAMILIARI PER SESSO

MASCHI	FEMMINE
113	96



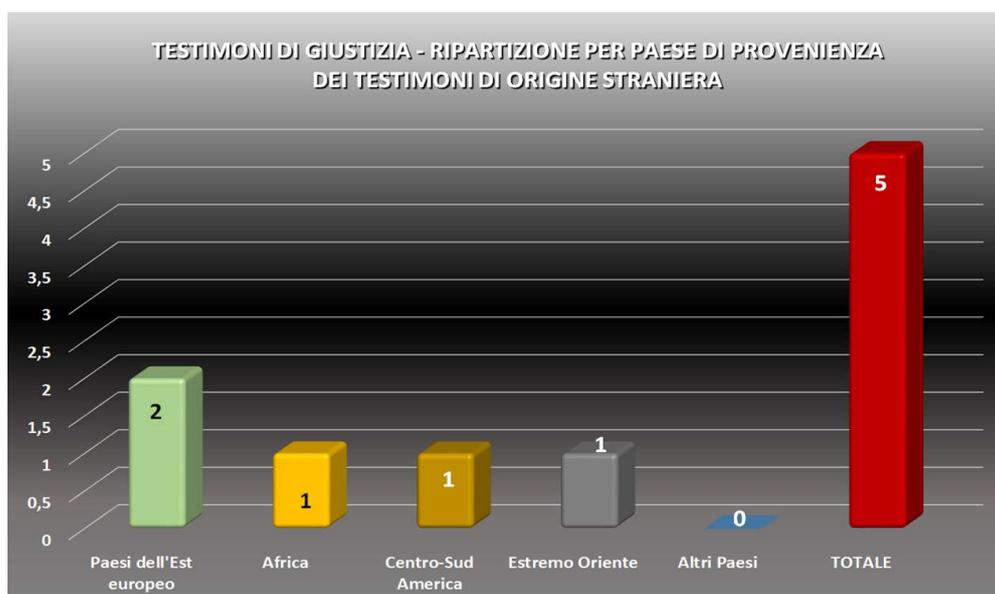
Dati al 31.12.2021

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER PAESE DI PROVENIENZA DEI TESTIMONI DI ORIGINE STRANIERA

Paesi dell'Est europeo ⁸¹	2
Africa ⁸²	1
Centro-sud- America ⁸³	1
Estremo Oriente ⁸⁴	1
Altri Paesi ⁸⁵	-
TOTALE	5



Dati al 31.12.2021

⁸¹ Albania, Bulgaria, Kosovo, Polonia, Romania, Slovacchia, Macedonia e Ucraina.

⁸² Algeria, Costa d'Avorio, Marocco, Nigeria, Tanzania, Siria e Tunisia.

⁸³ Argentina, Colombia, Paraguay, USA, Canada e Repubblica Dominicana.

⁸⁴ Cina e Pakistan.

⁸⁵ Francia, Germania, Svizzera, Belgio e Turchia.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

2° sem. 2021

TESTIMONI DI GIUSTIZIA – RIPARTIZIONE PER AMBITO CRIMINALE DI RIFERIMENTO⁸⁶ DEI TESTIMONI DI ORIGINE STRANIERA

Criminalità comune	1
Camorra	-
'Ndrangheta	3
Cosa nostra	-
Criminalità organizzata pugliese	1
Terrorismo eversivo	-
Altre organizzazioni	-
TOTALE	5



Dati al 31.12.2021

⁸⁶ Organizzazioni Criminali di appartenenza o sulle quali hanno reso dichiarazioni, alla data del 31 dicembre 2021

PAGINA BIANCA



180910194050