

PREMESSA

La relazione semestrale sui programmi di protezione per i collaboratori ed i testimoni di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione che, a mente dell'art. 16 della Legge 15.03.1991, n. 82, il Ministro dell'Interno illustra al Parlamento rappresenta ormai un consolidato strumento per la conoscenza del fenomeno ma, soprattutto, offre agli operatori del settore uno spaccato sull'andamento generale della criminalità organizzata dal quale trarre spunti riflessione.

La specifica normativa, in vigore da oltre un ventennio, nell'arco del tempo non solo si è consolidata ed affinata, ma le modifiche legislative ed organizzative hanno costruito un sistema omogeneo in cui i collaboratori di giustizia sono stati definitivamente distinti dai testimoni e dove l'Autorità Giudiziaria e le Forze di Polizia sono equilibrate dalla presenza di un Organo Politico Amministrativo, come la Commissione Centrale, cui spetta la decisione sulle fasi di ammissione e revoca del programma speciale di protezione.

Il fenomeno della collaborazione forma oggetto di attenta e costante osservazione, anche mediatica, atteso che sovente sia i collaboratori che i testimoni intentano rimostranze lamentando, a loro dire, un'insufficiente tutela da parte dello Stato.

Il documento, oltre ad analizzare i dati numerici della popolazione protetta, illustra la gestione ed i costi dell'intero sistema e la formazione degli operatori impegnati nel difficile compito.

Una trattazione specifica viene riservata alla delicata questione del reinserimento sociale dei testimoni di giustizia.

A tal proposito, corre obbligo sottolineare il significativo impulso offerto dal Vice Ministro Filippo Bubbico nella sua qualità di Presidente della Commissione Centrale che con apposito Decreto ha istituito il "Gruppo di lavoro in materia di misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia" di cui si dirà nel corso dell'elaborato.

Un ulteriore approfondimento sarà dedicato alla Legge 30 ottobre 2013, n. 125 che riconosce il diritto di assunzione ai testimoni di giustizia non più sottoposti alle speciali misure di protezione e di cui è stato formalizzato il regolamento di esecuzione.

Da ultimo, il medesimo approfondimento sarà dedicato alla legge della Regione Siciliana 26 agosto 2014, n. 22 che ha esteso ai testimoni di giustizia i benefici sull'assunzione nella Pubblica Amministrazione e di cui il Vice Ministro dell'Interno, Filippo Bubbico, ha siglato il protocollo d'intesa per l'adozione delle modalità operative condivise con la Regione Siciliana per l'assunzione degli aventi diritto.

PARTE PRIMA

LE BASI DEL SISTEMA TUTORIO

CAPITOLO I

L'INSERIMENTO NEL SISTEMA TUTORIO

In base alla normativa vigente (legge 15 marzo 1991 n. 82, modificata dalla legge 13 febbraio 2001 n. 45) il meccanismo di inserimento nel sistema tutorio si attiva con una proposta di ammissione alle speciali misure di protezione formulata dal Procuratore della Repubblica procedente sui fatti indicati nelle dichiarazioni del soggetto che ha manifestato la volontà di collaborare. Tale proposta viene indirizzata alla Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione (ex articolo 10 della suddetta legge 82/91), istituita presso l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di Polizia del Ministero dell'Interno, che delibera previa acquisizione del parere obbligatorio ma non vincolante della Direzione Nazionale Antimafia.

Giova precisare che il termine “speciali misure di protezione” si riferisce genericamente alle tre tipologie di misure tutorie previste dal legislatore: il piano provvisorio di protezione, che viene applicato nella fase iniziale della collaborazione; le speciali misure di protezione da applicare in loco, destinate unicamente ai testimoni di giustizia qualora l'esposizione al pericolo non renda imprescindibile il trasferimento in località protetta; il programma speciale di protezione, che viene applicato sia ai testimoni che ai collaboratori e comporta lo spostamento del soggetto interessato in località protetta.

Per quanto concerne i **testimoni**, nel secondo semestre del 2014 la Commissione ha ricevuto complessivamente **8** proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione così suddivise: **3** dalla Procura della Repubblica – Direzione Distrettuale Antimafia di Salerno, e le **5** rimanenti dalle Procure di Bari, Catanzaro, Napoli, Palermo e Reggio Calabria.

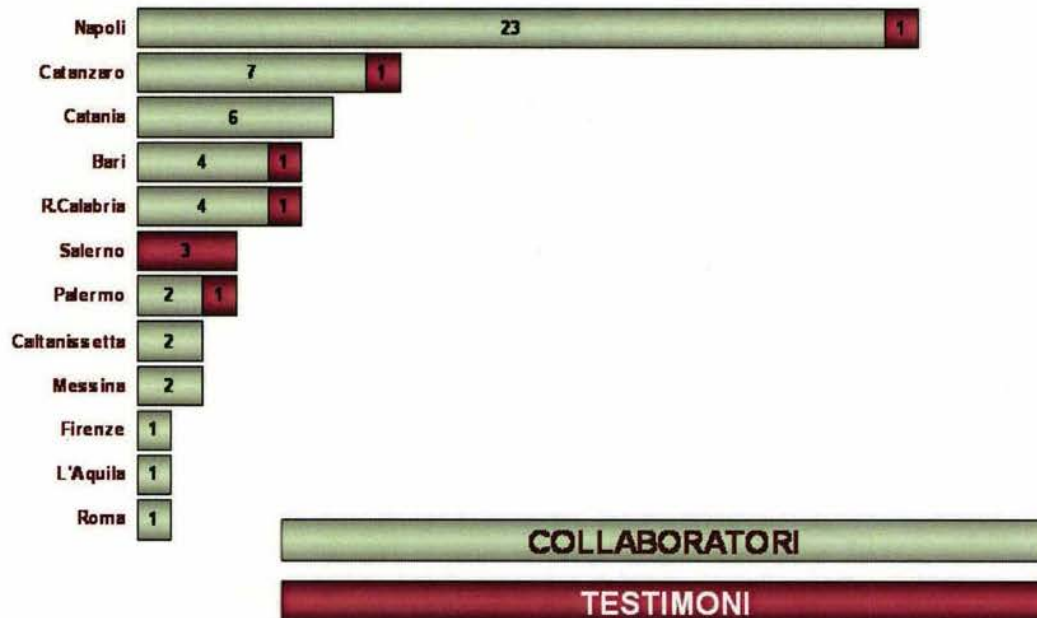
Rispetto al semestre precedente le nuove proposte sono diminuite di una unità: nel periodo gennaio-giugno erano infatti giunte in Commissione 9 richieste di ammissione al piano provvisorio.

Nel medesimo periodo, per quanto concerne i **collaboratori**, la Commissione Centrale ha ricevuto **53** richieste di ammissione al piano provvisorio di protezione così suddivise: 23 dalla Procura della Repubblica di Napoli, 7 da Catanzaro, 6 da Catania, 4 da Bari e Reggio Calabria, 2 da Caltanissetta, Messina e Palermo, ed infine le rimanenti 3 da Firenze, L'Aquila e Roma.

Rispetto al semestre precedente il numero delle nuove proposte per i collaboratori si è ridotto di 7 unità: infatti al 30 giugno 2014 risultavano 60 nuove richieste di ammissione al piano provvisorio.

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

dal 1° luglio al 31 dicembre 2014



Nella fase di definizione del programma di protezione è obbligatorio acquisire il parere del Procuratore Nazionale Antimafia che, tuttavia, non ha carattere vincolante.

CAPITOLO II

LA COMMISSIONE CENTRALE

Come già accennato nel capitolo precedente, la Commissione Centrale è l'organo istituzionalmente demandato all'esame ed alle determinazioni in merito alle proposte di adozione ed all'applicazione delle misure di protezione. E' istituita con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia, sentiti i ministri interessati.

Già a partire dal semestre precedente la Commissione ha avvertito l'esigenza di concepire l'adeguamento del sistema della protezione alle mutate esigenze della popolazione protetta al fine di disporre opportuni interventi su piano operativo e normativo. Particolare attenzione è stata dedicata ai testimoni di giustizia in ragione della peculiarità di tali soggetti e della complessità insita nelle singole situazioni esaminate.

A tal fine, appare utile segnalare l'istituzione presso l'Ufficio del Vice Ministro Filippo Bubbico, con decreto del Ministro dell'Interno del 29 maggio 2014, del "Gruppo di lavoro in materia di misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia".

Il gruppo di lavoro è composto da magistrati, studiosi in economia aziendale e delle Amministrazioni Pubbliche, nonché di psicologi ed esperti di diritto amministrativo e management pubblico.

I compiti del gruppo, specificatamente elencati all'art. 3 del decreto istitutivo, possono sintetizzarsi nelle azioni volte a garantire una più idonea valutazione dei singoli profili di assistenza psicologica e sociale dei soggetti ammessi alle speciali misure di protezione.

La segreteria della Commissione Centrale, con il supporto del Servizio Centrale di Protezione, provvede alle attività istruttorie necessarie alla disamina delle varie posizioni all'ordine del giorno di ciascuna riunione. Nel secondo semestre 2014 si sono svolte **20** riunioni nel corso delle quali la Commissione ha deliberato l'ammissione al piano provvisorio di **3** testimoni e **55** collaboratori di giustizia, nonché

l'ammissione programma speciale di protezione di **1** testimone e **24** collaboratori e l'ammissione alle speciali misure di **7** testimoni.

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

Inoltre, secondo quanto disposto dalla normativa di riferimento, è necessario che sussista una condizione di pericolo reale, grave, attuale e concreto per l'incolumità del soggetto da proteggere e dei suoi familiari.

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

Dall'esame delle cifre raffrontate a quelle del primo semestre del 2014, il numero delle ammissioni alle misure definitive sia dei testimoni che dei collaboratori ha subito un significativo incremento: i primi sono passati da 2 a 8; i secondi sono passati da 14 a 24.

Nel semestre di riferimento la Commissione, previo parere favorevole della competente Autorità Giudiziari, ha deliberato la fuoriuscita con capitalizzazione di **4** testimoni e di **51** collaboratori.

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

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

La Commissione, in tal senso, promuove il reinserimento sociale e lavorativo dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, ma è evidente che

gli obiettivi necessitano della pronta disponibilità di ulteriori risorse economiche per fare fronte ai costi connessi alle capitalizzazioni, essendo quelle disponibili sufficienti a corrispondere le misure ordinarie di assistenza (contributi, canoni di affitto per appartamenti, strutture ricettive, assistenza legale, sanitaria, psicologica, etc).

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

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

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

Per quanto riguarda i testimoni di giustizia, nel semestre in esame, il Collegio ha disposto la revoca di **un** programma prima della scadenza per violazioni al codice comportamentale.

Inoltre **2** programmi hanno subito l'estensione del numero dei componenti e **un** programma ha subito la riduzione del numero dei soggetti.

Per quanto concerne i collaboratori di giustizia **86** programmi sono stati sottoposti a verifica, dei quali **29** sono stati prorogati e **4** sono stati revocati per violazioni al codice comportamentale.

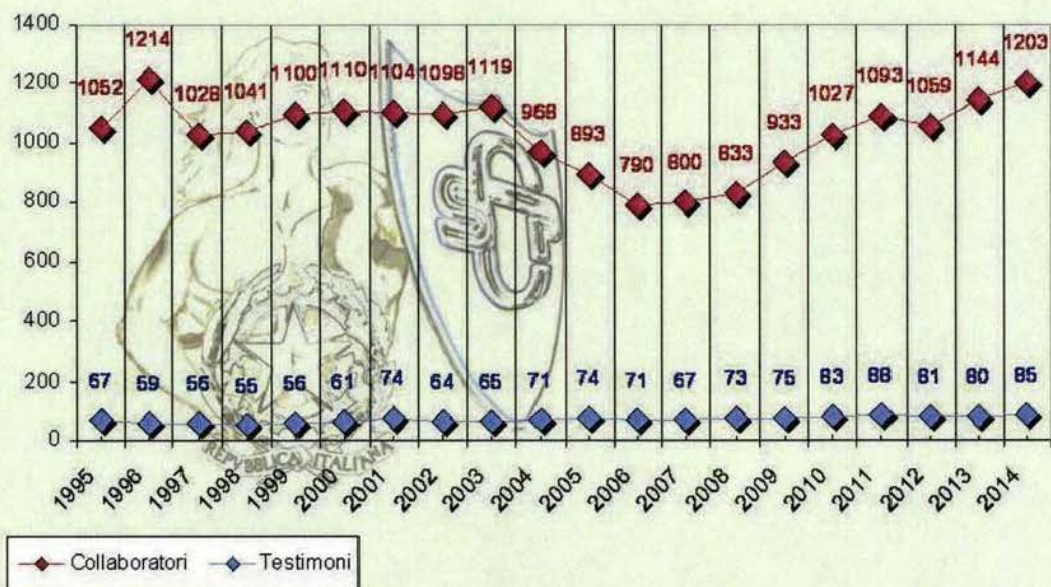
Inoltre **24** programmi hanno subito l'estensione del numero dei componenti, mentre **28** hanno subito la riduzione.

CAPITOLO III

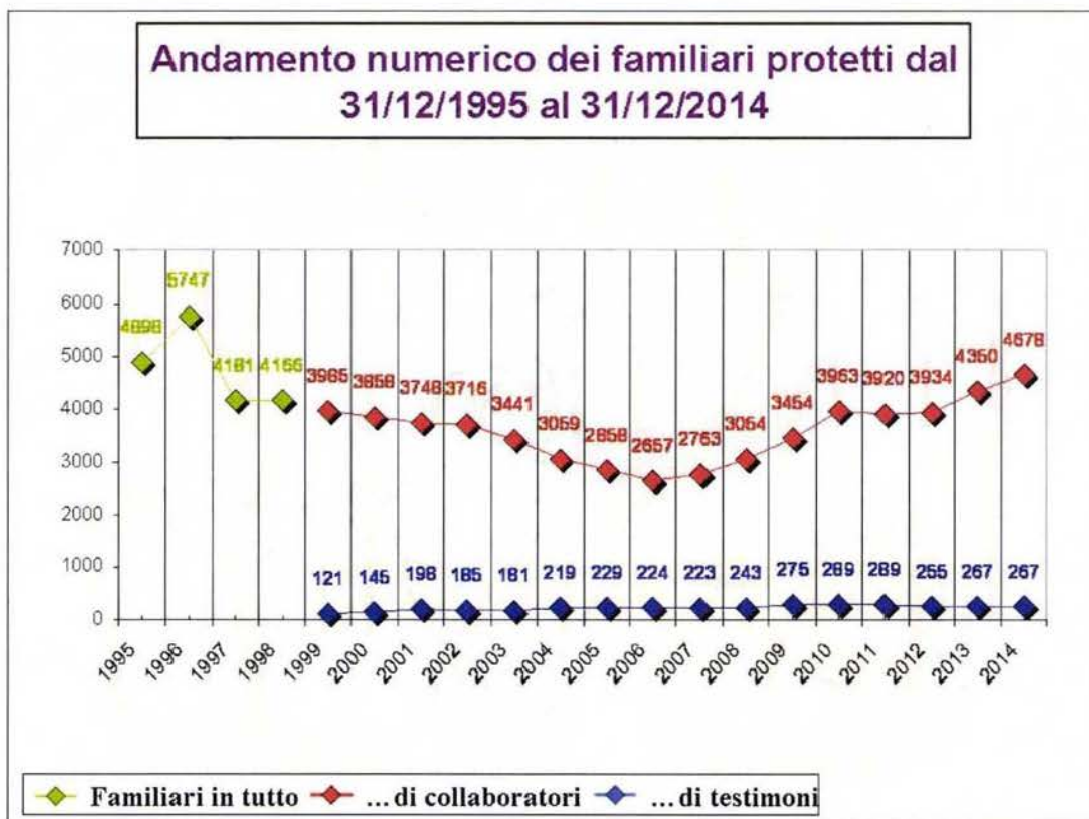
LE STATISTICHE

Al 31 dicembre 2014 risultano censiti complessivamente **1288** titolari di programma di protezione, ripartiti in **1203 collaboratori** e **85 testimoni**, e **4945** familiari beneficiari di misure tutorie, di cui **4678** congiunti di **collaboratori** e **267** di **testimoni**, che costituiscono nel loro insieme una popolazione protetta ammontante a **6233** unità.

Andamento numerico del collaboratori di giustizia dal 31/12/1995 al 31/12/2014



Rispetto al semestre precedente il numero complessivo dei soggetti tutelati è cresciuto di 230 unità; i collaboratori sono aumentati di 45 unità, i testimoni si sono ridotti di una unità, i familiari sono aumentati di 186 unità.



L'organizzazione criminale che annovera il maggior numero di collaboratori è la **Camorra** con **543** elementi, seguono la **Mafia** con **300** elementi, la **'Ndrangheta** con **145**, la **Criminalità Organizzata Pugliese** con **113** ed infine i rimanenti **102** collaboratori appartengono ad **altre organizzazioni** criminali.

Diversamente, la maggior parte dei testimoni ha riferito in merito a reati riconducibili alla ‘Ndrangheta (30); degli altri, 21 hanno reso dichiarazioni riguardanti la Camorra, 15 la Mafia, 5 la Criminalità Organizzata Pugliese e 14 altre organizzazioni.



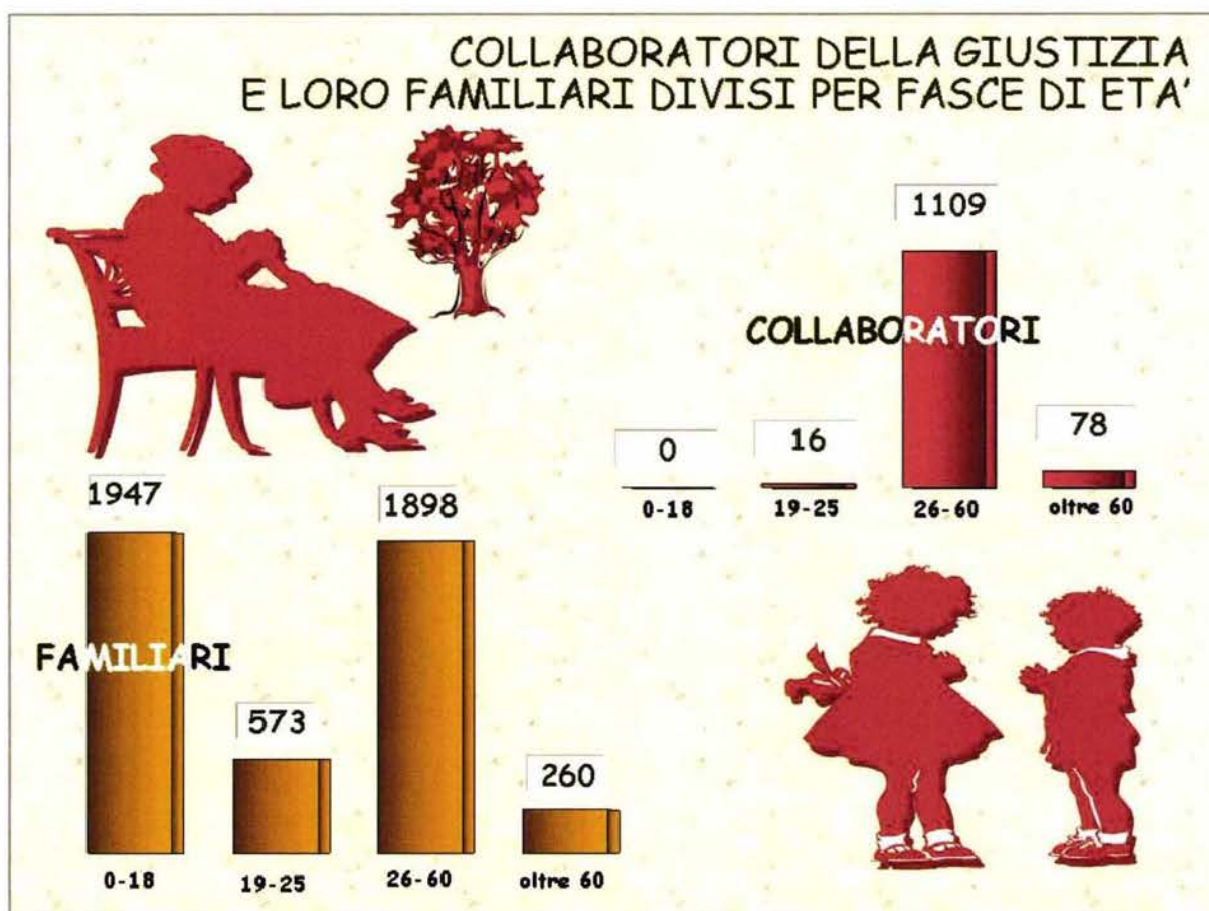
Sono altresì inserite nel circuito tutorio complessivamente 87 donne in qualità di titolari di programma di protezione. Di esse 63 hanno lo “*status*” di collaboratore e 24 quello di testimone. Tra i familiari le donne costituiscono l’elemento predominante: su 4678 congiunti di collaboratori 2738 sono donne e, parimenti, su 267 congiunti di testimoni 158 sono donne.

Distinzione per sesso al 31/12/2014

	Collaboratori		Testimoni	
	M	F	M	F
Mafia	289	11	14	1
Camorra	523	20	14	7
Ndr	137	8	24	6
C.O.P. *	103	10	4	1
Altre	88	14	5	9
Tot.	1140	63	61	24
Familiari	1940	2738	109	158

* = Criminalità Organizzata Pugliese

I titolari di programma di protezione sono prevalentemente soggetti in età lavorativa: **740** elementi (**694** collaboratori e **46** testimoni) hanno tra 40 e 60 anni; **440** elementi (**415** collaboratori e **25** testimoni) hanno tra 26 e 40 anni; **88** elementi (**78** collaboratori e **10** testimoni) hanno più di 60 anni; **19** elementi (**16** collaboratori e **3** testimoni) hanno tra 19 e 25 anni; nella fascia d'età tra 0 e 18 anni figura **un** solo testimone.



Diversamente, tra i familiari la fascia d'età prevalente è quella dei **minorenni**, quindi soggetti in età scolare: **2049** elementi (**1947** congiunti di collaboratori e **102** di testimoni) hanno tra 0 e 18 anni; **1110** elementi (**1060** familiari di collaboratori e **50** di testimoni) hanno tra 26 e 40 anni; **894** elementi (**838** familiari di collaboratori e **56** di testimoni) hanno tra 40 e 60 anni; **601** elementi (**573** familiari di collaboratori e **28** di testimoni)