



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

Commissione Centrale ex art. 10 legge 82/1991

Servizio Centrale di Protezione

secondo semestre 2015 e primo semestre 2016



Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

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

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

secondo semestre 2015 e primo semestre 2016

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

INDICE

Introduzione

Documento I

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

Documento II

Il Servizio Centrale di Protezione

Considerazioni conclusive

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

INTRODUZIONE

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

Nel corso dell'applicazione ultraventennale della disciplina sulla protezione dei dichiaranti a fini di giustizia, le mafie hanno cambiato fisionomia e strategia di azione e tuttavia il fenomeno della collaborazione con la giustizia non ha perso di importanza: ciò sancisce la necessità perdurante di un sistema di protezione e supporto per quanti rendono dichiarazioni alla giustizia, sia che si tratti di collaboratori¹, sia che ci si riferisca alla diversa figura dei testimoni di giustizia².

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

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

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

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

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

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

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

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

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

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

PAGINA BIANCA

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

DOCUMENTO I

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

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

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

Baricentro del sistema delle speciali misure di protezione è la Commissione Centrale presso il Ministero dell'Interno, prevista dall'art. 10 della legge n. 82/1991³.

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

Composta da un Vice Ministro o Sottosegretario di Stato all'Interno che la presiede, da due magistrati e da cinque funzionari e ufficiali⁴, la Commissione Centrale ha il potere dovere di valutare e decidere in ordine alle proposte di ammissione a speciali misure di protezione provenienti dalle Procure della Repubblica. Sull'applicazione delle misure speciali svolge una funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti del Servizio Centrale di Protezione e di altri organi, in vario modo coinvolti nell'esecuzione delle misure tutorie disposte, attraverso determinazioni di massima a valenza generale.

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

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

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

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

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

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

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

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

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

La Commissione, essendo organo collegiale titolare di poteri istruttori, decisionali e di indirizzo, con funzione prevalentemente di amministrazione attiva, si avvale di un'apposita struttura — la Segreteria — costituita all'interno dell'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia⁵.

La Segreteria della Commissione Centrale⁶ opera esclusivamente in funzione delle esigenze della Commissione, al cui Presidente risponde dell'attività svolta. Oltre a svolgere funzioni di istruttoria e approfondimento necessarie per consentire alla Commissione Centrale l'emissione delle proprie delibere — di cui redige il testo con la verbalizzazione del relativo procedimento di adozione — cura la predisposizione di risposte per gli atti di sindacato parlamentare, nonché delle memorie per l'Avvocatura

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

⁶ Istituita con D.M. 6 dicembre 1996.

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

Generale dello Stato relative ai ricorsi di natura giurisdizionale interposti dagli interessati avverso i provvedimenti adottati dalla Commissione⁷.

Su un totale di 4630 fascicoli⁸, i dati relativi ai collaboratori e ai testimoni di giustizia vengono inseriti in un archivio informatico che consente di estrapolare i riferimenti di interesse per ogni singola determinata attività⁹ ovvero assemblati per categorie e argomenti¹⁰.

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

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

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

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

Di seguito sono graficamente rappresentate le delibere più significative adottate dalla Commissione Centrale¹¹.

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

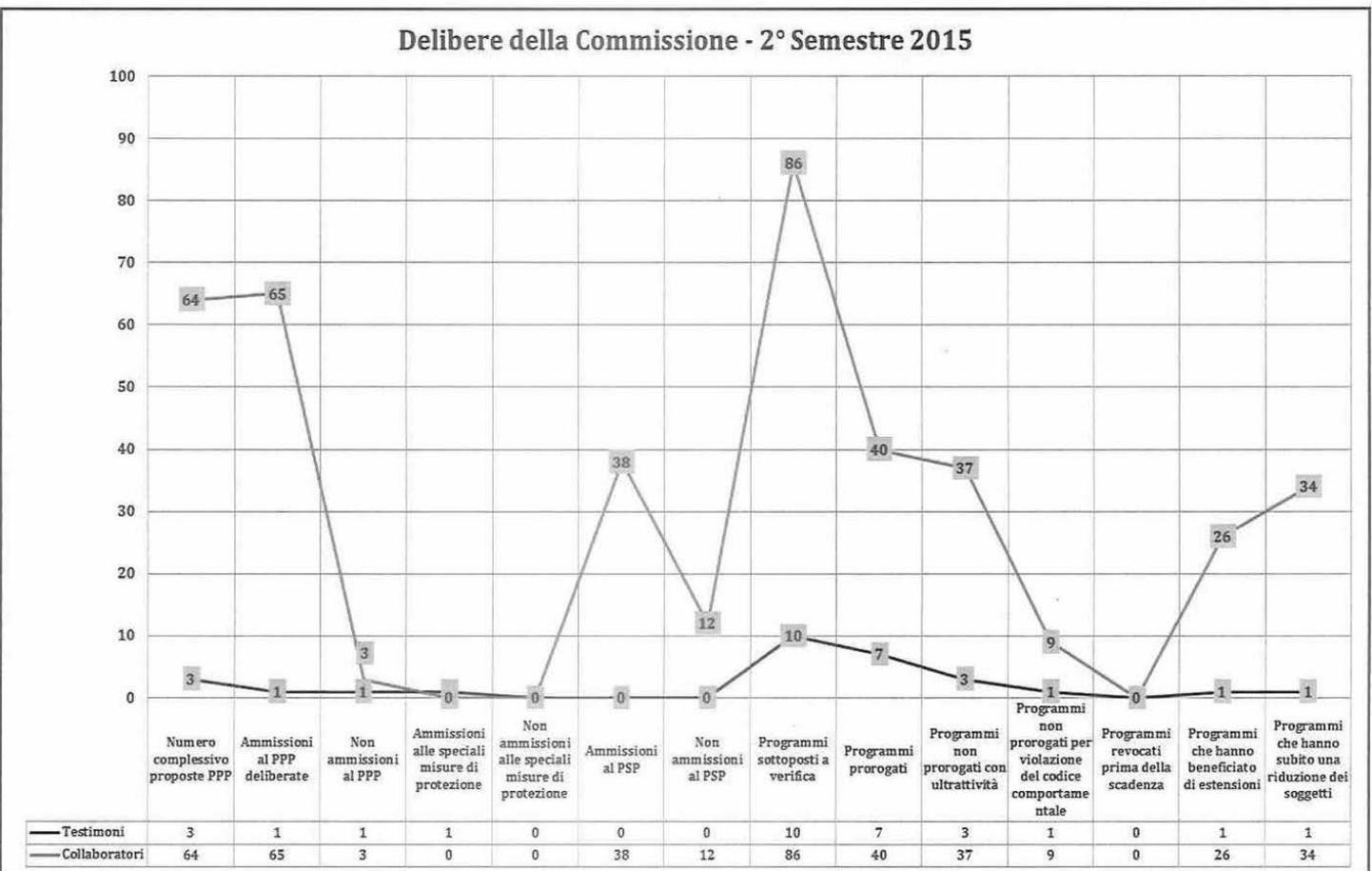
⁸ Di cui 1002, allo stato, non attivi per assenza di istanze e/o di vicende che possano determinare l'esigenza di provvedere in merito.

⁹ Per esempio, individuazione della data di scadenza del programma speciale di protezione.

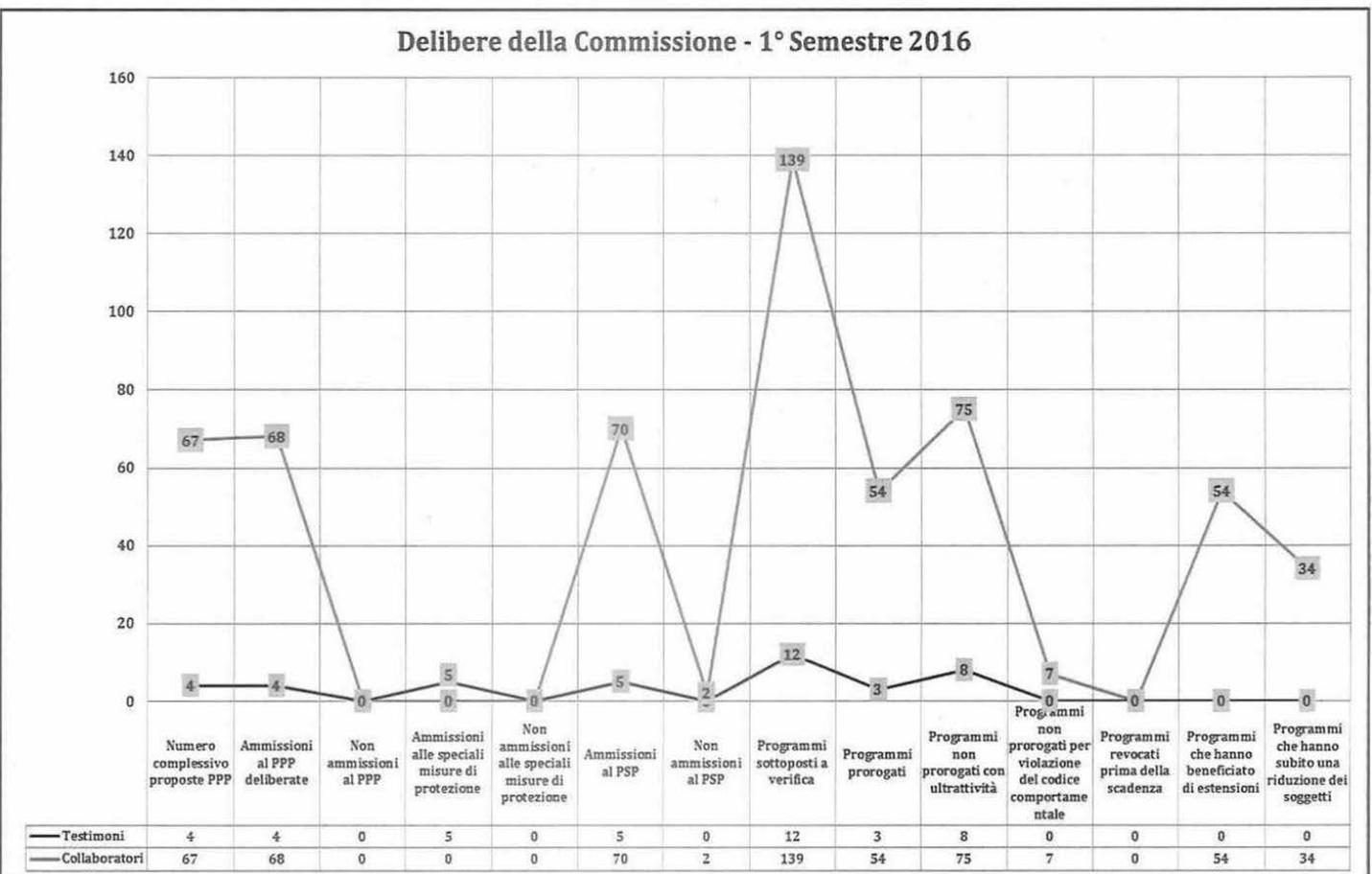
¹⁰ Per esempio, quanti collaboratori ammessi in un determinato periodo, quante e quali Procure hanno avanzato proposte di ammissione alle speciali misure di protezione.

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

Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione



Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro attuazione e sulle modalità generali di applicazione



Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione

